



CINQUIÈME AVIS SUR LA SUISSE

COMITE CONSULTATIF DE LA CONVENTION- CADRE POUR LA PROTECTION DES MINORITES NATIONALES (ACFC)

Adopté le 13 février 2023

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

ACFC/OP/V(2022)4

Publié le 29 juin 2023

Secrétariat de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
Conseil de l'Europe
F-67075 Strasbourg Cedex
France

www.coe.int/minorities

TABLE DES MATIÈRES

PRINCIPAUX CONSTATS.....	4
RECOMMANDATIONS.....	5
Recommandations pour action immédiate.....	5
Autres recommandations.....	5
Suivi des présentes recommandations.....	6
PROCÉDURE DE SUIVI.....	7
Activités de suivi en lien avec les recommandations figurant dans le quatrième Avis du Comité consultatif.....	7
Préparation du rapport étatique pour le cinquième cycle.....	7
Visite du pays et adoption du cinquième Avis.....	7
CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE.....	8
Champ d'application personnel (article 3).....	8
Reconnaissance en tant que minorité nationale – Roms (article 3).....	8
Recensement (article 3).....	9
Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4).....	10
Cadre institutionnel de lutte contre les discriminations (article 4).....	13
Promotion et soutien des cultures des minorités linguistiques (article 5).....	13
Promotion et soutien des cultures yéniche et sinti / manouche (article 5).....	15
Aires d'accueil et de transit destinées aux Yéniches et aux Sinti / Manouches (article 5).....	16
Halte spontanée (article 5).....	18
Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6).....	19
Protection contre l'hostilité, la violence, les crimes de haine et les actes de violence inspirés par la haine (article 6).....	21
Accès aux médias (article 9).....	23
Promotion et usage des langues minoritaires au niveau fédéral (article 10).....	24
Usage des langues minoritaires dans le canton des Grisons (article 10).....	25
Matériel de formation, d'enseignement et d'apprentissage interculturel (article 12).....	26
Accès à l'éducation (article 12).....	27
Enseignement des langues minoritaires, et dans les langues minoritaires (article 14).....	28
Participation des minorités yéniche, sinti / manouche et juive aux affaires publiques et aux processus de décision (article 15).....	29
Participation des minorités linguistiques aux affaires publiques, à la vie économique et à la vie sociale (article 15).....	31
Coopération bilatérale et coopération multilatérale (articles 17 et 18).....	31

PRINCIPAUX CONSTATS

1. La Suisse poursuit son engagement en faveur de la protection des droits des personnes appartenant aux minorités nationales. Les autorités fédérales, cantonales et communales s'efforcent de promouvoir une véritable entente interculturelle au sein de la société.

2. Indépendamment de ce qui précède, le Comité consultatif s'inquiète du fait que l'approche sectorielle adoptée par les autorités suisses concernant le cadre juridique de lutte contre la discrimination ne garantit pas pleinement la protection des personnes appartenant aux minorités nationales.

3. Malgré les efforts déployés par les autorités, le manque d'aires de séjour, de passage et de transit représente toujours un problème important pour les personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche, ainsi que pour les Roms ayant un mode de vie itinérant. Les personnes appartenant à ces minorités ont également informé le Comité consultatif que l'inclusion d'informations très limitées concernant leur histoire et celle des victimes yéniches et sinti / manouches de l'Holocauste dans les programmes et les manuels scolaires constituait pour eux une cause importante de préoccupation. Malgré le rejet de la requête formulée par la communauté rom de se voir reconnue comme minorité nationale, les associations roms plaident en faveur d'une inclusion pleine et entière des Roms dans la société suisse et souhaitent pouvoir bénéficier de la protection de la Convention-cadre.

4. Tout en reconnaissant les efforts déployés par les autorités suisses en vue de promouvoir un climat de respect et de compréhension mutuels au sein de la société, le Comité consultatif est préoccupé par plusieurs rapports inquiétants faisant état d'une augmentation des cas de racisme et d'intolérance pendant la période de suivi.

5. Même si le niveau de protection dont bénéficient les personnes appartenant aux minorités linguistiques s'est amélioré, des efforts

sont toutefois nécessaires pour encourager davantage le multilinguisme au sein de l'administration fédérale et des administrations des cantons bilingues et trilingues.

Cadre juridique et institutionnel de lutte contre la discrimination.

6. Il n'existe pas de cadre législatif général qui fournisse une définition de la discrimination directe et indirecte, ainsi qu'une liste des motifs proscrits de discrimination. De plus, il n'existe au niveau fédéral aucune institution compétente pour traiter la discrimination multiple et intersectorielle.

Respect mutuel et dialogue interculturel

7. Le Comité consultatif a été informé d'une augmentation des manifestations de racisme et d'intolérance, en particulier l'antitsiganisme, l'antisémitisme, le racisme antimusulman et le racisme anti-Noirs, notamment sur les réseaux sociaux. Les efforts déployés par les autorités pour combattre toutes les formes de racisme et d'intolérance sont insuffisants.

Actes de violence inspirés par la haine et discours de haine

8. Durant la période de suivi, le Comité consultatif a constaté une recrudescence des actes de violence motivés par la haine. À cet égard, la principale préoccupation de la minorité juive concerne les problèmes de sécurité, en particulier l'absence de disposition légale interdisant d'afficher des symboles faisant la propagande et l'apologie du nazisme dans les lieux publics. La nécessité d'appliquer de manière effective les solutions législatives existantes, de même que la possibilité de sanctionner pénalement l'affichage en public de symboles faisant la propagande et l'apologie du nazisme, ont été mises en évidence.

RECOMMANDATIONS

9. Le Comité consultatif estime que les présentes conclusions et recommandations pourraient servir de base à la prochaine résolution du Comité des Ministres relative à la mise en œuvre de la Convention-cadre par la Suisse.

10. Les autorités sont invitées à tenir compte des observations et des recommandations détaillées contenues dans le présent Avis du Comité consultatif. Elles devraient notamment prendre les mesures suivantes pour améliorer encore la mise en œuvre de la Convention-cadre :

Recommandations pour action immédiate

11. Le Comité consultatif exhorte les autorités à réviser leur législation afin d'assurer la pleine mise en œuvre du principe de non-discrimination et d'accès égal aux droits pour les personnes appartenant aux minorités nationales. La législation devrait inclure une définition claire ainsi qu'une interdiction de la discrimination directe et indirecte, de même qu'une liste complète des motifs proscrits de discrimination.

12. Le Comité consultatif exhorte les autorités à tous niveaux à augmenter le nombre d'aires de séjour, de passage et de transit, en concertation avec les parties prenantes concernées, y compris les communautés en question.

13. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître leurs efforts pour lutter contre toutes les formes de racisme et d'intolérance, y compris l'antitsiganisme, l'antisémitisme, le racisme antimusulman et anti-Noirs. Les autorités devraient également entreprendre davantage d'actions pour endiguer la prolifération des discours de haine dans les médias sociaux, en collaboration étroite avec les fournisseurs de services internet et les populations les plus affectées par ces discours.

14. Le Comité consultatif exhorte l'ensemble des autorités cantonales à inclure et intensifier l'enseignement de l'histoire rom, yéniche et sinti / manouche dans leurs programmes et manuels scolaires, y compris le rappel des victimes roms, yéniches et sinti / manouches de l'Holocauste. L'enseignement des actes perpétrés par la Fondation *Pro Juventute* devrait également être intégré dans les programmes et les manuels scolaires.

Autres recommandations¹

15. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à mener un dialogue constructif avec les personnes et communautés qui ont exprimé leur intérêt à bénéficier de la protection de la Convention-cadre, telles que les personnes appartenant à la communauté rom en Suisse. Ce dialogue pourrait être axé sur une approche

article par article de la Convention-cadre, en fonction des souhaits exprimés par les représentants de ces communautés.

16. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à poursuivre l'amélioration de leur méthode de recensement, et à prendre les mesures nécessaires pour développer des méthodes appropriées de collecte de données en assurant la mise en œuvre du droit de libre identification lors de la mise à jour des registres de la population. Les autorités devraient élaborer des méthodes permettant d'obtenir des informations sur le nombre effectif de personnes appartenant aux minorités nationales.

17. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à veiller à ce que toute législation susceptible d'affecter les droits des personnes appartenant aux minorités nationales soit élaborée en étroite concertation avec les représentants de ces minorités. Les autorités doivent veiller à ce que des lois et des politiques neutres en apparence ne produisent pas d'effets discriminatoires.

18. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires, en concertation avec les parties concernées, afin que l'institution nationale des droits de l'homme soit pleinement conforme aux Principes de Paris. Il recommande aux autorités de confier en particulier à cette institution un mandat de traitement des plaintes, et de la doter de pouvoirs d'investigation appropriés et de ressources suffisantes.

19. Le Comité consultatif appelle les autorités à consulter régulièrement les représentants des minorités yéniche et sinti / manouche afin de s'enquérir de leurs besoins sur le plan de la promotion effective de la culture et de l'histoire de leur minorité respective, et à envisager si nécessaire d'augmenter le soutien financier en faveur de ces minorités pour promouvoir leur culture. Le soutien financier devrait également inclure la promotion des métiers et des professions traditionnels de ces minorités en tant qu'éléments importants de leur culture et de leur identité.

20. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire usage de la législation existante afin d'engager des poursuites efficaces contre l'affichage en public de symboles faisant la propagande et l'apologie du nazisme et de criminaliser expressément cette pratique.

21. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les mesures prévues concernant les crimes de haine soient effectivement appliquées afin que les infractions de ce type

¹ Les recommandations ci-dessous apparaissent dans l'ordre des articles correspondants de la Convention-cadre.

visant des personnes appartenant à des minorités nationales et à d'autres communautés présentes en Suisse soient mieux enregistrées, qu'elles fassent l'objet d'une enquête policière et que leurs auteurs soient dûment poursuivis.

22. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à soutenir la production d'émissions de télévision et de radio visant à promouvoir les cultures, les traditions et l'histoire des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche, en étroite concertation avec leurs représentants. Les autorités devraient également organiser des actions de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche concernant le mécanisme existant de plaintes et de surveillance du contenu des médias qui relève du Conseil suisse de la presse.

23. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à assurer la participation effective des représentants des minorités yéniche, sinti / manouche et juive aux affaires publiques, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, en mettant en place des organes consultatifs permanents qui reflètent aussi la diversité de ces minorités. Les autorités devraient assurer la participation effective des représentants des minorités à tout processus législatif susceptible d'avoir un impact sur leur situation et sur leurs droits.

Suivi des présentes recommandations

24. Le Comité consultatif encourage les autorités à organiser une activité de suivi après la publication de ce cinquième Avis. Il estime qu'il serait utile de mettre en place un dialogue de suivi pour passer en revue les observations et les recommandations formulées dans le présent Avis. En outre, le Comité consultatif est prêt à aider les autorités à identifier les moyens les plus efficaces de mettre en œuvre les recommandations qui figurent dans le présent Avis.

PROCÉDURE DE SUIVI

Activités de suivi en lien avec les recommandations figurant dans le quatrième Avis du Comité consultatif.

25. Une table ronde de suivi des recommandations du quatrième Avis du Comité consultatif a eu lieu le 27 novembre 2019 à Zurich.

Préparation du rapport étatique pour le cinquième cycle

26. Le rapport étatique a été reçu le 1^{er} octobre 2021. Les organisations chargées de représenter les personnes appartenant aux minorités nationales et de promouvoir leurs droits ont été consultées pour sa préparation.

Visite du pays et adoption du cinquième Avis

27. Ce cinquième Avis sur la mise en œuvre de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (ci-après désignée par « la Convention-cadre ») par l'Etat a été adopté conformément à l'article 26(1) de la Convention-cadre et à la règle 25 de la Résolution (2019)49 du Comité des Ministres. Les constats reposent sur les informations contenues dans le cinquième rapport étatique, ainsi que sur des informations écrites émanant d'autres sources et sur les informations obtenues par le Comité consultatif auprès de sources gouvernementales et non gouvernementales au cours de la visite qu'il a effectuée à Berne, Wileroltigen, Thoune-Allmendingen et dans les Grisons du 2 au 6 mai 2022. Le Comité consultatif remercie les autorités pour leur excellente coopération avant, pendant et après la visite, ainsi que les autres personnes rencontrées à cette occasion pour leurs contributions précieuses. Le projet d'avis, tel

qu'approuvé par le Comité consultatif le 7 octobre 2022, a été transmis le 10 octobre 2022 aux autorités pour observations, conformément à la règle 37 de la Résolution (2019)49. Le Comité consultatif se félicite des observations reçues des autorités suisses le 8 décembre 2022.

28. La visite a eu lieu en coordination avec le huitième cycle de suivi du Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, qui a adopté son huitième rapport d'évaluation consacré à la Suisse le 30 juin 2022².

* * *

29. Un certain nombre d'articles de la Convention-cadre ne sont pas couverts par le présent Avis. Sur la base des informations à sa disposition, le Comité consultatif considère que la mise en œuvre de ces dispositions ne requiert pas d'observations particulières. Cet état de fait ne signifie pas que les mesures nécessaires ont été prises ni que les efforts à cet égard peuvent être revus à la baisse ou interrompus. Au contraire, le Comité consultatif estime que les obligations qui découlent de la Convention-cadre exigent un effort soutenu de la part des autorités. De plus, une situation qui pourrait être jugée acceptable à ce stade ne le sera pas nécessairement lors des futurs cycles de suivi. Enfin, il se peut que des questions qui apparaissent à ce stade comme étant d'une importance relativement mineure se révèlent par la suite avoir été sous-estimées.

² <https://rm.coe.int/min-lang-2022-8-fr-8e-rapport-suisse-25-7-22-final-public-fr/1680a84569>.

CONSTATS ARTICLE PAR ARTICLE

Champ d'application personnel (article 3)

30. L'interprétation de la Suisse du champ d'application personnel de la Convention-cadre demeure inchangée depuis le cycle de suivi précédent. Conformément à la Déclaration interprétative effectuée par la Suisse et consignée dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre, « la Suisse déclare que constituent en Suisse des minorités nationales au sens de la présente Convention-cadre les groupes de personnes qui sont numériquement inférieurs au restant de la population du pays ou d'un canton, sont de nationalité suisse, entretiennent des liens anciens, solides et durables avec la Suisse et sont animés de la volonté de préserver ensemble ce qui fait leur identité commune, notamment leur culture, leurs traditions, leur religion ou leur langue »³. En pratique, la Suisse reconnaît comme minorités nationales l'ensemble des personnes appartenant aux minorités francophone, italophone et romanchophone, mais également les germanophones résidant dans des cantons ou des communes où ils se trouvent en minorité, ainsi que les « Gens du voyage » suisses et les membres de la communauté juive en Suisse⁴. Depuis 2016, le terme générique de « Gens du voyage suisses » a été abandonné et les « Yéniches et les Sinti / Manouches », qu'ils soient nomades ou sédentaires, doivent être considérés comme des minorités nationales⁵.

31. S'agissant du critère de citoyenneté, la Déclaration interprétative de la Suisse limite le champ d'application aux citoyens suisses uniquement. Malgré cela, certains droits appartenant aux minorités sont applicables également aux personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant⁶ qui, bien qu'elles n'aient pas la nationalité suisse, relèvent parfois de la loi suisse (cf. article 5).

32. Le Comité consultatif salue l'approche souple du critère de citoyenneté concernant les personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant. Partant, indépendamment de la mention explicite du critère de citoyenneté dans la Déclaration interprétative déposée par la Suisse dans l'instrument de ratification de la

Convention-cadre, le Comité consultatif relève avec satisfaction que les autorités cantonales et fédérales tiennent compte des besoins des personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant dans la mise en œuvre de certaines politiques, comme en témoigne la prise en compte des besoins de ces personnes lors de la planification de nouvelles aires d'accueil (cf. article 5).

33. Le Comité consultatif encourage les autorités à maintenir une approche pragmatique lors de l'application du critère de citoyenneté en lien avec les personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant.

Reconnaissance en tant que minorité nationale – Roms (article 3)

34. Comme mentionné dans le quatrième Avis sur la Suisse du Comité consultatif,⁷ en avril 2015, deux organisations⁸ ont soumis au Département fédéral des affaires étrangères une requête pour que les Roms suisses se voient reconnus comme minorité nationale au titre de la Convention-cadre. Le 1^{er} juin 2018, le Conseil fédéral a rejeté cette requête, en indiquant que les critères cumulatifs établis dans la Déclaration interprétative pour la reconnaissance n'étaient pas remplis. En particulier, les autorités ont relevé que si les critères de la nationalité suisse et de la volonté de préserver ensemble l'identité commune n'étaient pas suffisamment établis, celui des liens anciens avec la Suisse n'était pas satisfait⁹.

35. Les autorités ont relevé que, malgré leur non-reconnaissance en tant que minorité nationale, les Roms faisaient partie intégrante de la société suisse.¹⁰ La Confédération a pris des mesures pour les impliquer dans plusieurs activités. Par exemple, les Roms sont représentés au sein de la Commission fédérale contre le racisme. Ils ont également participé au groupe de travail de la Confédération « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti / Manouches et Roms en Suisse » et sont intégrés au plan d'action de la Confédération sur ce thème (cf. article 5).

³ Déclaration interprétative déposée le 21 octobre 1998, consignée dans l'instrument de ratification de la Convention-cadre par la Suisse (original en français).

⁴ Cf. [Comité consultatif, quatrième Avis sur la Suisse](#), adopté le 31 mai 2018, par. 25.

⁵ Ibid.

⁶ L'expression « personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant » doit être comprise dans le présent Avis comme se référant à des personnes qui n'ont pas la nationalité suisse et qui voyagent en Suisse ou transitent par ce pays pour exercer une activité lucrative, ainsi que pour se rendre à des réunions familiales ou à événements religieux. Ces personnes sont principalement des *gens du voyage* de France, des Roms, Sinti et Caminanti d'Italie et des Yéniches d'Autriche et d'Allemagne. Contrairement à une opinion répandue, un grand nombre d'entre eux ne font pas que traverser la Suisse, mais entretiennent une relation proche et durable avec ce pays et restent au même endroit pendant plusieurs semaines ou mois.

⁷ Cf. [Comité consultatif de la Convention-cadre, quatrième Avis sur la Suisse](#), par. 27 à 29.

⁸ Roma Foundation et Romano Dialog

⁹ Voir le site internet du Conseil fédéral suisse, consultable sur : [Les Roms en Suisse : partie intégrante de la société, ils ne constituent pas une minorité nationale \(admin.ch\)](#) et [les Commentaires du Gouvernement suisse sur le Quatrième Avis sur la Suisse du Comité consultatif](#).

¹⁰ <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-70977.html>

36. Les représentants des organisations roms ont exprimé leur regret que le Conseil fédéral ait rejeté leur requête. Ils ont affirmé que les conditions fixées pour être reconnus officiellement en tant que minorité nationale étaient particulièrement ardues, et que la charge d'apporter la preuve de leurs liens historiques avec la Suisse leur incombait exclusivement. En particulier, en ce qui concerne l'application du critère de liens anciens avec la Suisse, les Roms ont fait valoir qu'ils étaient traditionnellement présents en Suisse et qu'ils y pratiquent leur propre langue et culture. À cet égard, ils ont affirmé que depuis le XV^e siècle, les autorités suisses ont utilisé le terme générique de « Tsiganes » et, beaucoup plus tard, celui de « Sinti » pour désigner l'ensemble des communautés. De plus, les Roms ont fait l'objet d'une interdiction officielle d'entrer en Suisse jusqu'en 1972. De facto, cette restriction a été appliquée également aux Roms ayant un mode de vie itinérant, mais pas aux autres, comme en témoignent les exemples de familles qui s'étaient installées bien avant en Suisse. De plus, ils ne se sont jamais enregistrés comme appartenant à l'ethnie rom, mais plutôt en tant qu'Allemands, Polonais, Yougoslaves, etc., ce qui les a privés de la possibilité de prouver leur présence en Suisse. Malgré leur non-reconnaissance, les Roms ont montré un grand intérêt pour la Convention-cadre et exprimé leur ferme volonté de pouvoir bénéficier des différents droits garantis par la Convention. Les représentants des Roms ont également exprimé le souhait de faire l'objet de davantage d'intérêt en tant que communauté minoritaire, y compris de pouvoir bénéficier d'un soutien financier pour mener différentes activités.

37. Tout en reconnaissant que les États disposent d'une marge d'appréciation pour déterminer le champ d'application personnel de la Convention-cadre, le Comité consultatif tient à réitérer qu'il lui incombe de vérifier que l'approche suivie quant au champ d'application ne soit pas à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiées entre les communautés pour ce qui est de l'accès aux droits¹¹. Il tient également à réitérer que, lorsqu'il examine la mise en œuvre de la Convention-cadre par les États parties, il encourage systématiquement les autorités à examiner, article par article, quelles personnes pourraient bénéficier de quels droits, afin d'assurer une application effective de la Convention-cadre sur la base des faits plutôt que du statut¹². Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne que l'accès aux droits et leur application effective revêtent une importance

fondamentale et doivent constituer une priorité pour les autorités.

38. Le Comité consultatif tient d'abord à saluer l'approche globalement flexible du champ d'application de la Convention-cadre par les autorités suisses, qui facilite l'accès des Roms suisses à certains droits consacrés par la Convention. À cet égard, le Comité consultatif relève avec satisfaction que les Roms sont représentés au sein de la Commission fédérale contre le racisme et participent au groupe de travail de la Confédération « Améliorer les conditions du mode de vie nomade et encourager la culture des Yéniches, Sinti / Manouches et Roms en Suisse » (cf. article 5).

39. Bien qu'il n'ait pas pu consulter les éléments soumis aux autorités dans le cadre de requête de reconnaissance des Roms suisses comme minorité nationale, le Comité consultatif est sensible aux arguments avancés par les organisations roms s'agissant des difficultés rencontrées pour justifier leur requête. Il considère qu'un dialogue formel et constructif avec les représentants des personnes appartenant à la communauté rom suisse est nécessaire afin de déterminer leurs besoins spécifiques et de trouver des solutions adéquates permettant d'y répondre. Des mesures publiques supplémentaires de la part des autorités pourraient s'avérer nécessaires pour assurer une approche inclusive de l'application de la Convention-cadre s'agissant des personnes appartenant à la communauté rom suisse.

40. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à mener un dialogue constructif avec les personnes et communautés qui ont exprimé leur intérêt à bénéficier de la protection de la Convention-cadre, telles que les personnes appartenant à la communauté rom en Suisse. Ce dialogue pourrait être axé sur une approche article par article de la Convention-cadre, en fonction des souhaits exprimés par les représentants de ces communautés.

Recensement (article 3)

41. Depuis 2010, le recensement fédéral de la population est réalisé chaque année par l'Office fédéral de la statistique (« OFS »). La méthode de recensement se fonde sur un relevé des registres, qui évalue les données administratives existantes. Le relevé des registres puise ses données dans les registres des habitants des communes et des cantons et dans les principaux registres fédéraux de personnes. Il tire également parti du registre fédéral des bâtiments et des logements (RegBL). Il est complété par

¹¹ [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique no 4](#), « La Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer la diversité au moyen des droits des minorités ». Le Champ d'application de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adopté le 27 mai 2016, par. 26

¹² [Comité consultatif de la Convention-cadre, Commentaire thématique no 4](#), par. 43

des entretiens réalisés par échantillons organisés par les cantons avec une petite partie de la population (environ 5%). En particulier, les informations qui ne figurent pas dans des registres sont recueillies au moyen d'enquêtes supplémentaires par échantillonnage, à savoir par un relevé structurel annuel auprès de 200 000 personnes,¹³ et par des enquêtes thématiques auprès de 10 000 à 40 000 personnes¹⁴; des enquêtes Omnibus sont en outre menées auprès d'un échantillon de 3 000 personnes sur des sujets précis¹⁵.

42. Parmi les données collectées, les seules qui ont un lien avec les minorités nationales sont les informations concernant la langue et la religion. Par conséquent, il n'est pas possible pour une personne de se déclarer en tant que minorité, ni de déclarer ses appartenances multiples dans le cadre du recensement. Selon les autorités, la nouvelle méthode de recensement fournit des informations beaucoup plus actuelles et variées sur le plan des thèmes.

43. Les représentants des minorités romanchophones ont réitéré leurs préoccupations concernant la méthode choisie, mettant en doute sa capacité à identifier des groupes plus restreints de personnes appartenant aux minorités nationales¹⁶. Certains interlocuteurs du Comité consultatif ont fait valoir que la méthode était susceptible de minorer artificiellement le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales établies en dehors des zones de peuplement traditionnelles, en particulier parmi les romanchophones. Ainsi, ces derniers attendent que le recensement fournisse un tableau plus précis de leur importance numérique réelle.

44. Le Comité consultatif tient à rappeler que l'existence d'informations et de connaissances fiables concernant la composition ethnique, linguistique et religieuse de la population est une condition essentielle pour la mise en œuvre de politiques et de mesures efficaces pour protéger les personnes appartenant aux minorités nationales et pour les aider à préserver et à affirmer leur identité.

45. Tout d'abord, le Comité consultatif considère qu'il est important que les personnes puissent

déclarer à la fois leur appartenance à une minorité et leurs appartenances multiples lors du recensement. L'existence de données précises sur les personnes appartenant aux minorités nationales est essentielle pour concevoir et mettre en œuvre des politiques et des mesures qui assurent une protection pratique et efficace de leurs droits.

46. Le Comité consultatif partage les préoccupations exprimées par les représentants de la minorité romanchophone, dont la majeure partie ne vit plus dans le canton des Grisons (à savoir, leur zone de peuplement traditionnel) et est plus difficile à identifier avec cette méthode de recensement. Par conséquent, ces estimations sont soumises à un certain degré d'incertitude, puisque cette méthode peut aboutir à un manque de données complètes (et ainsi, d'informations) concernant les minorités linguistiques. De plus, en pratique, d'autres facteurs comme la cohérence des registres, la taille et la structure des échantillons et la volonté des personnes interrogées de répondre aux questions posées, sont également susceptibles d'influencer la précision de ces estimations.

47. Enfin, le fait que la méthode actuelle ne soit pas à même d'identifier exactement le nombre de personnes appartenant aux minorités nationales ayant un mode de vie nomade (par exemple, les Yéniches et les Sinti / Manouches) est également préjudiciable à la précision des estimations.

48. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales à poursuivre l'amélioration de leur méthode de recensement, et à prendre les mesures nécessaires pour développer des méthodes appropriées de collecte de données en assurant la mise en œuvre du droit de libre identification lors de la mise à jour des registres de la population. Les autorités devraient élaborer des méthodes permettant d'obtenir des informations sur le nombre effectif de personnes appartenant aux minorités nationales.

Cadre juridique de lutte contre la discrimination (article 4)

49. Le principe de non-discrimination est consacré par l'article 8.2 de la Constitution fédérale, qui dispose que « nul ne doit subir de

¹³ Le relevé structurel constitue l'un des éléments du recensement de la population. Il complète les informations des registres et fournit des statistiques supplémentaires sur la structure de la population. Lors de ce relevé, une partie de la population remplit un questionnaire par écrit. Ses premiers résultats sont disponibles un an après le jour de référence. Pour de plus amples informations, consulter le [relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#).

¹⁴ Les enquêtes thématiques sont réalisées sous forme d'enquêtes par échantillonnage. Les statistiques établies sur leur base permettent d'approfondir considérablement les informations du relevé structurel. Les premiers résultats sont disponibles un an après la fin de la phase de collecte. Pour de plus amples informations, cf. [Enquêtes thématiques | Office fédéral de la statistique Office \(admin.ch\)](#).

¹⁵ Les enquêtes Omnibus sont des enquêtes multithématiques dont le but est de fournir rapidement des réponses à des questions politiques et scientifiques d'actualité. Les résultats sont disponibles environ six mois après l'enquête. Par exemple, l'Office fédéral de la statistique a organisé en 2019 une enquête Omnibus consacrée au vivre ensemble en Suisse. L'un des modules de ces enquêtes est consacré à la diversité des modes de vie en Suisse. Pour de plus amples informations, cf. [Omnibus | Office fédéral de la statistique Office \(admin.ch\)](#).

¹⁶ Cf. [Comité consultatif, quatrième Avis sur la Suisse](#), par. 32.

discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique. » Cette disposition peut être invoquée directement devant les tribunaux. De plus, de nombreuses lois sectorielles contiennent des dispositions contre la discrimination¹⁷.

50. Il n'existe toutefois pas de cadre législatif général qui fournisse une définition claire et interdise la discrimination, énumère les motifs proscrits de discrimination et fournisse aux victimes des moyens d'agir aux niveaux civil et administratif. À l'exception de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes¹⁸, aucun autre texte législatif ne prévoit de renversement du fardeau de la preuve. De plus, il n'existe aucune institution responsable pour traiter les cas de discrimination multiple/intersectorielle au niveau fédéral.

51. Selon certains interlocuteurs du Comité consultatif, l'un des principaux obstacles à la protection des droits des minorités nationales réside dans l'absence d'une législation générale contre la discrimination. Cette absence limite selon eux l'accès à la justice pour les victimes de discrimination, puisqu'elles ne bénéficient pas de mesures spécifiques visant à alléger la charge de la preuve dans le cadre de leurs plaintes en matière de discrimination, en particulier le renversement du fardeau de la preuve. De plus, en l'absence de cadre législatif général et de règles de procédure précises, toute victime présumée de plusieurs actes de discrimination se verrait contrainte de déposer plusieurs plaintes fondées sur des dispositions matérielles à la portée différente, auprès d'autorités différentes¹⁹. D'autres problèmes concrets susceptibles d'entraver l'accès à la justice sont la complexité et la longueur des procédures, ainsi que les incertitudes entourant le résultat de la procédure. L'absence de reconnaissance automatique de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales en matière de discrimination constitue un problème supplémentaire. Enfin, le manque de connaissance de la législation sectorielle contre la discrimination et l'absence d'un organisme en charge de l'égalité au niveau fédéral susceptible d'assister les victimes, demeurent des obstacles importants dans le cadre de la lutte contre la discrimination. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont conclu que l'effet cumulatif de tous les problèmes énumérés constitue le principal motif expliquant

l'importante sous-déclaration des différents cas de discrimination.

52. Les autorités fédérales ont affirmé que l'absence de législation globale de protection contre la discrimination correspondait à la tradition moniste de la Suisse et à son système fédéraliste. La Suisse adopte une approche sectorielle pour codifier l'interdiction de la discrimination par secteur, afin de fournir la réponse institutionnelle la plus appropriée à chaque domaine spécifique (égalité entre femmes et hommes, égalité des personnes handicapées, etc.)²⁰ Le Conseil fédéral et le Parlement considèrent que les instruments légaux existants offrent une protection efficace contre la discrimination. Ils admettent néanmoins qu'il est nécessaire d'améliorer la connaissance de ces instruments et de faciliter davantage l'accès à la justice. S'agissant de l'absence de *qualité* pour agir des organisations non gouvernementales dans les affaires de discrimination, le rapport de la Suisse fait état d'exemples positifs,²¹ qui illustrent comment les tribunaux nationaux ont reconnu à plusieurs reprises à des organisations non gouvernementales la *qualité* pour agir dans des affaires concernant les minorités yéniche et sinti / manouche.

53. En ce qui concerne les exemples concrets de comportements discriminatoires, les représentants des organisations yéniche et sinti / manouche ont exprimé des préoccupations à propos d'un profilage ethnique possible des personnes aux modes de vie itinérants, ainsi que de contrôles répétés d'identité et de véhicules par la police, en particulier à l'entrée des aires de séjour. Ils ont affirmé que le profilage ethnique continu représentait une discrimination et avait pour effet de les décourager d'exercer librement un mode de vie itinérant, qui constitue l'un des traits essentiels de leur culture.

54. Lors d'un échange avec le Comité consultatif, un représentant de l'Office fédéral de la justice a précisé que le programme de formation des policiers comprenait des modules de formation consacrés aux problèmes liés au profilage et à la discrimination raciale.

55. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont également fait état d'effets discriminatoires de certaines lois sur les Yéniches et Sinti / Manouches. En particulier, dans le canton de Neuchâtel, la *loi sur le stationnement des communautés nomades* est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018. Elle régit les procédures de création d'aires de séjour et de transit, leur utilisation ainsi que les droits et obligations des

¹⁷ Code pénal suisse, loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes et loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées

¹⁸ Art. 6 de la [loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes](#)

¹⁹ Cf., entre autres, [le quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse](#), par. 35.

²⁰ Ibid.

²¹ [Rapport combiné](#), par. 155 à 157.

personnes ayant un mode de vie itinérant. Cette loi a été sévèrement critiquée par certains interlocuteurs du Comité consultatif, qui ont déclaré que les Yéniches et Sinti / Manouches n'avaient pas été consultés sur ce texte (cf. article 15). De plus, certains interlocuteurs ont indiqué que cette loi contenait des dispositions problématiques, notamment concernant la distinction entre les aires d'accueil destinées aux personnes ayant un mode de vie itinérant selon qu'elles sont ou non de nationalité suisse, l'exigence de conclure un contrat écrit avec le propriétaire du terrain en cas de halte spontanée, des conditions générales restrictives pour les haltes et l'absence d'effet suspensif des recours formés contre une décision d'évacuation. Certains interlocuteurs ont également affirmé que cette loi était contraire aux engagements internationaux de la Suisse en matière de droits fondamentaux, comme le droit au respect de la vie privée et familiale, le droit à la liberté de mouvement et l'interdiction de la discrimination²². Nonobstant ce qui précède, le Tribunal fédéral a statué, dans un arrêt du 13 février 2019, que cette loi n'était contraire à aucune disposition légale cantonale, fédérale ou internationale. Suite à l'épuisement des voies de droit nationales, une communication a été adressée au Comité des Nations Unies sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD) contre cette loi. À la date d'adoption du présent Avis, l'examen de cette communication est toujours en cours.

56. Le Comité consultatif tient à souligner que l'existence de mécanismes juridiques appropriés de protection contre la discrimination est essentielle pour garantir aux personnes appartenant aux minorités nationales le droit effectif à l'égalité devant la loi et à une égale protection de la loi, tel que consacré par l'article 4 de la Convention-cadre. Dans des cas impliquant des actes de discrimination, cette obligation des États exige généralement des autorités nationales qu'elles adoptent en particulier une définition de la discrimination et indiquent les motifs proscrits de discrimination. L'important dans ce contexte est que le cadre juridique national traite efficacement les cas de discrimination en garantissant aux personnes appartenant aux minorités nationales un accès effectif aux droits.

57. Dans son quatrième Avis, le Comité consultatif a notamment recommandé aux autorités de réexaminer l'opportunité d'adopter une législation fédérale générale contre les discriminations²³. Cependant, les autorités semblent ne pas avoir l'intention de reconsidérer leur position. Bien que le Comité consultatif soit conscient des spécificités du système fédéraliste suisse, il reste vivement préoccupé par l'absence

de législation fédérale qui définisse et interdise clairement la discrimination, et énumère les motifs proscrits de discrimination. Il regrette également que l'approche sectorielle adoptée actuellement par les autorités suisses ne soit pas à même de garantir une protection pleine et entière contre les discriminations, dès lors que les lois existantes dans différents secteurs ne permettent pas de combler les lacunes législatives mises en évidence.

58. Par ailleurs, le Comité consultatif considère que l'absence de cadre juridique de lutte contre la discrimination ainsi que les lacunes législatives des dispositions sectorielles actuelles contre la discrimination rendent, dans les cas de discrimination indirecte, particulièrement difficile l'établissement des preuves pour le plaignant. En effet, le plaignant doit établir des faits dont il est possible de présumer qu'une certaine mesure ou pratique pouvant sembler neutre, désavantage particulièrement certaines personnes par rapport à d'autres. À cet égard, le Comité consultatif s'inquiète du fait que des lois et des politiques neutres en apparence puissent avoir en pratique des effets discriminatoires sur les droits des personnes yéniches et sinti / manouches ayant un mode de vie itinérant.

59. Par ailleurs, le Comité consultatif est d'avis que la sous-déclaration des cas de discrimination peut également être imputée à la méconnaissance en matière de droits et à l'absence d'une institution chargée de l'égalité d'une part, et à l'incertitude entourant les chances de succès des procédures judiciaires, à laquelle s'ajoutent des difficultés à fournir des preuves, d'autre part.

60. En ce qui concerne la reconnaissance automatique de la qualité pour agir des organisations non gouvernementales dans les affaires de discrimination, s'il est vrai que la situation semble s'être améliorée en pratique, les organisations non gouvernementales n'ont toutefois pas la qualité pour agir²⁴ en vue de l'intérêt général et la capacité à représenter les droits et intérêts des victimes de discrimination, et cette question est laissée à la liberté d'appréciation des tribunaux nationaux, qui statuent au cas par cas. Cela entraîne également un phénomène de sous-déclaration des cas de discrimination.

61. Enfin, le Comité consultatif se félicite du fait que l'interdiction du profilage racial et ethnique ait été intégrée dans le programme de formation des policiers. Il s'inquiète néanmoins de l'absence de dispositions légales interdisant explicitement le profilage ethnique et racial.

²² Cf. également Eva Maria Belser et Liliane Minder, *Avis de droit relatif à l'arrêt du Tribunal fédéral 145 I 73*, publié le 4 mai 2020, consultable sur [CFR : Études - Kurzgutachten zum Bundesgerichtsentscheid 145 I 73 \(1349-F\) \(version allemande\) \(admin.ch\)](#).

²³ Cf. [Comité consultatif, quatrième Avis sur la Suisse](#), par. 39.

²⁴ [Rapport combiné](#), par. 155 à 157.

62. Le Comité consultatif exhorte les autorités à réviser leur législation afin d'assurer la pleine mise en œuvre du principe de non-discrimination et d'accès égal aux droits pour les personnes appartenant aux minorités nationales. La législation devrait inclure une définition claire ainsi qu'une interdiction de la discrimination directe et indirecte, de même qu'une liste complète des motifs proscrits de discrimination.

63. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à veiller à ce que toute législation susceptible d'affecter les droits des personnes appartenant aux minorités nationales soit élaborée en étroite concertation avec les représentants de ces minorités. Les autorités doivent veiller à ce que des lois et des politiques neutres en apparence ne produisent pas d'effets discriminatoires.

Cadre institutionnel de lutte contre les discriminations (article 4)

64. Sur le plan politique, l'initiative visant à établir une institution nationale des droits de l'homme (INDH) est à l'ordre du jour depuis longtemps²⁵. En 2009, le Conseil fédéral a décidé de lancer un projet pilote – un centre de services universitaire – en tant qu'étape intermédiaire en vue de la création d'une INDH. En conséquence, le Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) est devenu opérationnel en 2011 à titre de projet pilote limité dans le temps. Initialement, le CSDH devait rester en activité pendant cinq ans afin de permettre au Parlement d'établir une base légale pour la création d'une INDH. Cependant, son mandat a été prolongé jusqu'à fin 2022, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement effectif d'une INDH.

65. Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a approuvé le projet portant sur la création d'une INDH. Par la suite, la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme a été modifiée le 1^{er} octobre 2021, établissant ainsi l'INDH. Cette dernière doit principalement assumer les tâches suivantes : information et documentation ; recherche ; conseil ; promotion du dialogue et de la coopération ; éducation aux droits de l'homme et sensibilisation ; échanges au niveau international²⁶. Conformément à la loi fédérale susmentionnée, l'INDH ne traite pas de

plaintes individuelles et n'exerce aucune fonction de surveillance ou de médiation²⁷. En outre, il est prévu qu'elle soit implantée dans une ou plusieurs universités²⁸. La Confédération soutiendra l'INDH à hauteur d'un million de francs par an²⁹. La nouvelle institution commencera ses activités en janvier 2023.

66. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont unanimement salué la création de l'INDH et exprimé leur satisfaction concernant l'indépendance institutionnelle de cette dernière, qui est garantie par ses statuts. En revanche, ils ont critiqué le fait qu'elle n'ait pas pour tâche de traiter des plaintes et qu'elle ne dispose pas de ressources financières suffisantes pour mener à bien ses activités. De plus, ils ont émis des doutes quant au respect des Principes de Paris par la nouvelle institution³⁰, en particulier en ce qui concerne le pluralisme dans la composition du personnel, la disponibilité de ressources adéquates et les possibilités d'accès appropriées pour les individus.

67. Le Comité consultatif salue la création d'une INDH. Il relève toutefois que même si la nouvelle institution aura des compétences en matière de promotion des droits de l'homme, elle n'aura pas explicitement de mandat de protection de ces droits. Il regrette notamment qu'elle ne soit pas compétente pour recevoir, instruire et traiter les plaintes individuelles.

68. Le Comité consultatif appelle les autorités à prendre les mesures nécessaires, en concertation avec les parties concernées, afin que l'institution nationale des droits de l'homme soit pleinement conforme aux Principes de Paris. Il recommande aux autorités de confier en particulier à cette institution un mandat de traitement des plaintes, et de la doter de pouvoirs d'investigation appropriés et de ressources suffisantes.

Promotion et soutien des cultures des minorités linguistiques (article 5)

69. Les orientations stratégiques de la Confédération dans le domaine de la culture sont définies dans un document programmatique et d'orientation politique, le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2021 à 2024 (message culture), approuvé par le Conseil fédéral et adopté par le Parlement en

²⁵ En décembre 2001, deux initiatives parlementaires ont été soumises, l'une par Vreni Müller-Hemmi au Conseil national (01.461), l'autre par Eugen David au Conseil des États (01.463). Toutes deux concernaient la création d'une Commission fédérale des droits de l'homme. Durant l'été 2001, 100 ONG, syndicats, institutions religieuses et personnalités ont demandé la création d'une INDH en Suisse.

²⁶ Art. 10b, al. 1, de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

²⁷ Art. 10b, al. 3, de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

²⁸ Art. 10a, al. 2, de la loi fédérale sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme

²⁹ Cf. communiqué « [Création d'une institution nationale des droits de l'homme pour la Suisse](#) ».

³⁰ Principes relatifs au statut des institutions nationales des droits de l'homme (Principes de Paris), adoptés le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 48/134 sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme et interprétés par le Sous-comité d'accréditation de l'Alliance mondiale des institutions nationales des droits de l'homme (GANHRI) dans le cadre de ses observations générales, <https://ganhri.org/accreditation/>

2020³¹. Les principaux domaines où les minorités linguistiques doivent bénéficier d'un soutien ont déjà été définis dans le message culture précédent³². Il s'agit de promouvoir et de développer l'usage des langues officielles de la Confédération au sein de l'administration fédérale, d'aider les autorités cantonales bernoises, fribourgeoises, grisonnes et valaisannes à assumer leurs responsabilités en matière d'encouragement du plurilinguisme dans les domaines de la justice, de l'administration et des écoles, ainsi que de sauvegarder et de promouvoir les langues et les cultures italiennes et romanches au Tessin et dans les Grisons.

70. Conformément aux articles 21 et 22 de la loi du 5 octobre 2007 sur les langues³³, la Confédération accorde au canton des Grisons une aide financière annuelle d'environ 5,2 millions de francs pour des mesures visant à promouvoir les langues et cultures romanches et italiennes dans le canton³⁴. Le message culture indique que le montant total alloué au canton des Grisons pour la période 2021-2024 s'élève à 21 millions de francs³⁵.

71. Le 9 juin 2021, l'Office fédéral de la culture a signé une convention avec le canton des Grisons concernant la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanches et italiennes pour la période 2021-2024³⁶. La diversité linguistique et régionale fait également partie des priorités de cet accord : diverses mesures viennent renforcer le plurilinguisme dans l'offre culturelle (traduction de projets et de manifestations culturels, événements multilingues) et visent tant à favoriser les échanges entre les communautés et les régions linguistiques (tournées, représentations de spectacles sur d'autres scènes, projets culturels) qu'à mener une réflexion sur ces thèmes. La convention fournit une aide pour que les enfants et les jeunes romanches qui résident en dehors de leur aire linguistique d'origine – que ce soit dans le canton ou à l'extérieur – puissent étudier et vivre dans leur langue et leur culture. De plus, la Confédération alloue un montant annuel de 400 000 francs pour soutenir les activités de la diaspora romanche.

72. Des représentants de la minorité romanche ont indiqué qu'ils avaient un dialogue constructif et constant avec les autorités concernant la promotion de la langue et des activités culturelles romanches. Par exemple, en 2021, le

Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) a lancé l'*Emna rumantscha* en collaboration avec le canton des Grisons, la *Radiotelevisiun Svizra Rumantscha* (radiotélévision romanche) et la Ligue romanche (*Lia Rumantscha*³⁷). Il s'agit de la première semaine dédiée à la langue romanche en Suisse et à l'étranger, avec le slogan « *Rumantsch: in ferm toc Svizra* » (« Le romanche : un élément fort de la Suisse »).

73. Des activités culturelles en italien, financées par le canton du Tessin et la Confédération, sont organisées non seulement dans les régions italophones, mais aussi en dehors de l'aire linguistique italienne traditionnelle (p. ex. à Berne).

74. Des activités culturelles en français dans les régions où la langue n'est pas majoritaire ont également lieu (p. ex. publications et expositions au Musée de Morat, Festival des Lumières³⁸). Quelques activités culturelles en allemand bénéficient aussi d'un soutien des autorités (p. ex. Chorale mennonite à Moron, Jura bernois).

75. Le Comité consultatif salue l'engagement fort et constant des autorités pour soutenir les cultures et les langues des minorités linguistiques par des moyens financiers. Il relève en outre que les ressources financières mises à la disposition de ces minorités contribuent non seulement à préserver leurs cultures, mais aussi à accroître la sensibilisation à ces langues et à ces cultures en dehors de leurs aires traditionnelles (cf. article 10).

76. Par ailleurs, une fois appliquées, les mesures définies dans le message culture et dans la convention du 9 juin 2021 aideront tant les autorités que les minorités linguistiques à promouvoir, de façon structurée, les conditions requises pour que les minorités linguistiques puissent développer leur langue et leur culture en tant qu'éléments essentiels de leur identité. De plus, elles contribueront à la mise en œuvre de la Convention-cadre.

77. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de soutenir les langues et les cultures des minorités linguistiques, notamment grâce à un financement pérenne.

³¹ Communiqué « [Le Conseil fédéral adopte le Message culture 2021-2024](#) »

³² Message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2016 à 2020

³³ [RS 441.1](#)

³⁴ [Rapport combiné de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires](#), par. 28

³⁵ Communiqué « [Le Conseil fédéral adopte le Message culture 2021-2024](#) »

³⁶ [Rapport combiné](#), par.28

³⁷ La Ligue romanche est une organisation faitière des associations romanches du canton des Grisons.

³⁸ [Rapport combiné](#), par. 84

Promotion et soutien des cultures yéniche et sinti / manouche (article 5)

78. Le message culture fournit aussi les objectifs stratégiques de la Confédération s'agissant de la promotion et du soutien des cultures et identités yéniches et sinti / manouches. Il s'agit principalement de créer des aires d'accueil et de soutenir des projets culturels.

79. Depuis 2017, l'Office fédéral de la culture alloue chaque année 50 000 francs à la promotion des cultures et identités yéniches et sinti / manouches³⁹. Ces aides permettent de financer des projets culturels des minorités par l'intermédiaire du Conseil de fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. Ce dernier est composé à parts égales de représentants des minorités et des autorités fédérales, cantonales et communales. Les fonds sont accordés aux organisations des minorités selon des critères prédéfinis qui sont communiqués à l'avance.

80. En outre, le plan d'action de la Confédération de 2016 « Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms » fournit des orientations concernant la nécessité de promouvoir les cultures yéniche, sinti / manouche et rom. Également en 2016, un groupe de travail a été mis sur pied pour garantir la mise en œuvre de ce plan d'action.

81. Des représentants des minorités yéniche et sinti / manouche ont souligné la nécessité d'améliorer la reconnaissance et la perception de leurs cultures respectives au sein de la population majoritaire. De plus, ils ont indiqué que les fonds disponibles étaient insuffisants pour mener à bien leurs activités. Dans ce contexte, ils ont également relevé qu'il était nécessaire d'établir, dans le cadre de rencontres régulières, un dialogue constant entre le gouvernement fédéral et l'ensemble des représentants des minorités yéniche et sinti / manouche afin que les besoins culturels de ces dernières puissent être pris en compte. Une telle approche contribuerait en outre à améliorer la transparence en matière de financement.

82. Par ailleurs, la préservation et le développement des identités et des cultures des personnes au mode de vie itinérant impliquent également de veiller à ce que ces dernières puissent subvenir aux besoins de leur famille⁴⁰. À cet égard, des représentants des minorités yéniche et sinti / manouche ont souligné qu'il était important pour eux de pouvoir exercer librement leur activité professionnelle, notamment en tant que travailleurs indépendants dans des secteurs du commerce (en particulier

vendeurs itinérants) et de l'artisanat liés à leur culture et à leur identité.

83. Le Comité consultatif a été informé que la pandémie de COVID-19 a eu un impact négatif sur les activités professionnelles des Yéniches et des Sinti / Manouches. En raison de la situation sanitaire, des contrats ont été annulés par la clientèle (p. ex. affûtage de couteaux dans les cuisines)⁴¹. Il a également été signalé que les activités liées au commerce de rue étaient interdites durant la pandémie. Cette situation a non seulement conduit à une perte de revenus, mais a aussi empêché les Yéniches et les Sinti / Manouches de pratiquer leur culture.

84. Le Comité consultatif rappelle que les ressources financières disponibles pour les activités culturelles des minorités nationales devraient être adéquates pour préserver leur culture et leur identité. En outre, il met une nouvelle fois l'accent sur le fait que les aides financières doivent être consacrées à des projets visant à préserver et à développer les identités et les cultures des personnes ayant un mode de vie itinérant, et ce, par l'intermédiaire de procédures accessibles, justes et transparentes. Lorsque des décisions sont prises concernant l'attribution des fonds, il est nécessaire d'écouter et de réellement prendre en considération les préoccupations des membres des minorités nationales quant à leur droit de préserver et de développer leur identité et leur culture. Le Comité consultatif tient également à souligner que les cultures yéniche et sinti / manouche ainsi que rom incluent un ensemble distinct de valeurs et de coutumes comportant des éléments importants, avec notamment différents métiers artisanaux et professions traditionnels.

85. Le Comité consultatif salue le fait que les autorités fédérales adoptent une approche structurée et principalement axée sur les besoins pour l'octroi d'aides visant à préserver et à promouvoir les cultures et identités yéniches et sinti / manouches. Cependant, il considère que les ressources financières disponibles pour ces minorités sont insuffisantes pour prendre en compte de façon adéquate l'intégralité de leurs besoins culturels.

86. Par ailleurs, le Comité consultatif est d'avis que l'artisanat traditionnel et les coutumes des Yéniches et des Sinti / Manouches font partie intégrante de leur culture et de leur identité et doivent être encouragés. Vu l'impact négatif de la pandémie de COVID-19 sur l'exercice des droits culturels, économiques et sociaux des minorités ayant un mode de vie itinérant, il estime que les autorités doivent prendre des mesures afin de les aider à prévenir les crises et à en atténuer les

³⁹ Rapport combiné, par 151

⁴⁰ Cf. quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse, par. 44.

⁴¹ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, « Coronavirus et aires d'accueil pour Yéniches, Sintés et Roms nomades : recommandations actualisées en accord avec l'Office fédéral de la culture. À tous les offices cantonaux et communaux responsables des aires d'accueil pour Yéniches, Sintés et Roms », le 3 mars 2021

conséquences néfastes. Il peut par exemple s'agir de réduire les tarifs des aires d'accueil ou de proposer des aides financières réservées à ces minorités nationales afin que leurs membres puissent jouir intégralement de leurs droits conformément à l'article 5 de la Convention-cadre. Le Comité consultatif attend des autorités qu'elles évaluent les mesures prises en collaboration étroite avec les membres des minorités concernées et qu'elles remédient aux défauts identifiés.

87. Le Comité consultatif appelle les autorités à consulter régulièrement les représentants des minorités yéniche et sinti / manouche afin de s'enquérir de leurs besoins sur le plan de la promotion effective de la culture et de l'histoire de leur minorité respective, et à envisager si nécessaire d'augmenter le soutien financier en faveur de ces minorités pour promouvoir leur culture. Le soutien financier devrait également inclure la promotion des métiers et des professions traditionnels de ces minorités en tant qu'éléments importants de leur culture et de leur identité.

88. Le Comité consultatif demande aux autorités d'évaluer, en collaboration étroite avec les minorités concernées, les mesures prises pour atténuer les effets socioéconomiques de la pandémie de COVID-19 sur les membres des populations yéniche et sinti / manouche, et de remédier aux défauts identifiés.

Aires d'accueil et de transit destinées aux Yéniches et aux Sinti / Manouches (article 5)

89. Les autorités suisses font une distinction entre les « aires de séjour » (utilisées durant la période hivernale), les « aires de passage » (courts séjours, essentiellement pendant l'été) et les « aires de transit » (surfaces étendues situées à proximité des routes principales, utilisées en particulier par des personnes au mode de vie itinérant qui ne sont pas de nationalité suisse). Actuellement, la Suisse dispose de 16 aires de séjour, de 24 aires de passage et de 7 aires de transit. Selon le dernier rapport⁴², le nombre d'aires de séjour a augmenté (16 en 2020 contre 15 précédemment⁴³), tandis que le nombre d'aires

de passage a continué de diminuer (24 en 2020 contre 32 en 2016⁴⁴). En ce qui concerne les aires de transit, la situation s'est améliorée au cours des cinq dernières années (7 en 2020 contre 5 précédemment⁴⁵).

90. Quelque 30 000 Yéniches vivent en Suisse, dont 2000 à 3000 ont un mode de vie itinérant ou semi-itinérant⁴⁶. Il n'y a pas de données précises concernant les Sinti / Manouches, mais ces minorités sont bien moins nombreuses que les Yéniches. Selon un rapport de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses publié en 2021⁴⁷, les Yéniches et les Sinti / Manouches auraient besoin de 40 à 50 aires de séjour pour pouvoir pratiquer leur culture. Si les lieux de domicile fixes sont surtout nécessaires en hiver, en dehors des périodes de voyage, ils peuvent l'être également s'il y a des enfants d'âge scolaire ou des personnes souffrant de maladies. Ce même rapport indique que quelque 80 aires de passage, généralement utilisées entre le printemps et l'automne, sont en outre requises⁴⁸.

91. En ce qui concerne les aires de transit, la Suisse dispose de 7 sites, dont 3 qui ne sont que provisoirement exploités⁴⁹. Si certaines aires de passage peuvent aussi être utilisées par des ressortissants étrangers ayant un mode de vie itinérant, d'autres sont exclusivement réservées aux Suisses. Par conséquent, les besoins en aires de transit augmentent, et des personnes au mode de vie itinérant de nationalité étrangère s'arrêtent spontanément sur des sites qui ne leur sont pas réservés. Cette situation donne lieu à des conflits avec la population locale et avec les Yéniches et les Sinti / Manouches ayant un mode de vie itinérant en raison de l'occupation irrégulière des emplacements et de la concurrence induite par le manque de sites disponibles (cf. article 6). Selon le rapport susmentionné, une dizaine d'aires de transit seraient nécessaires pour remédier à cette pénurie⁵⁰.

92. S'agissant des aires de séjour et de passage destinées aux Yéniches et aux Sinti / Manouches, la situation s'est détériorée durant la pandémie de COVID-19⁵¹. La fermeture temporaire de plusieurs aires de séjour par certains cantons et communes a été signalée. En

⁴² Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse. Situation actuelle et nécessité d'agir », 2021, disponible [en ligne](#)

⁴³ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse](#), par. 48

⁴⁴ Cf. Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse. Situation actuelle et nécessité d'agir », p. 21, 2021, disponible [en ligne](#).

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ [Office fédéral de la culture](#)

⁴⁷ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, « Aires d'accueil pour les Yéniches, Sintés et Roms nomades en Suisse. Situation actuelle et nécessité d'agir », 2021, *loc. cit.*, disponible [en ligne](#)

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 5

⁵⁰ *Ibid.*, p. 32

⁵¹ *Ibid.*, p. 18

conséquence, des personnes au mode de vie itinérant ont été privées de la possibilité de pratiquer librement leur culture et ont été exposées à des risques accrus pour leur santé durant la pandémie.

93. Des représentants des minorités yéniche et sinti / manouche ont indiqué que le manque d'aires de séjour et de passage constituait toujours un problème majeur, contribuant ainsi aux préjugés et à l'hostilité dont ils sont victimes. Par exemple, dans le canton de Saint-Gall, la création d'une nouvelle aire de passage à Thal a fait l'objet de discussions, mais la commune n'a pas mis en œuvre les plans correspondants, apparemment par crainte que des personnes intentent une action en justice contre la construction du site. L'Association des gens de la route (*Radgenossenschaft der Landstrasse*), l'association faitière des minorités yéniche et sinti / manouche, a déposé un recours contre la décision de la commune du 20 mai 2019 de refuser la création de ladite aire⁵². Par décision du 18 mars 2021, le Tribunal administratif fédéral a reconnu à l'association la qualité pour recourir contre cette décision⁵³. Cependant, il a finalement rejeté le recours. Par conséquent, l'association a attaqué la décision devant le Tribunal fédéral⁵⁴ qui, par sa décision du 18 mai 2022, a rejeté le recours au motif que la *Radgenossenschaft der Landstrasse* n'a pas démontré qu'un nombre suffisamment important de ses membres avait un intérêt juridique pour agir.

94. De plus, en 2019, le canton de Neuchâtel a décidé de construire une aire de passage à Vaumarcus pour les Yéniches et les Sinti / Manouches⁵⁵. Un recours a toutefois été déposé contre cette décision par les organisations de protection de la faune WWF et Pro Natura. En 2021, le Tribunal administratif cantonal a admis le recours, ce qui a conduit à une interruption des travaux de construction⁵⁶. Selon les autorités, depuis 2017, jusqu'à la mise en place d'un site officiel, le canton de Neuchâtel met à la disposition des ressortissants suisses, ayant un mode de vie itinérant, un site provisoire équipé de 20 caravanes.

95. Par ailleurs, des représentants des minorités yéniche et sinti / manouche regrettent que le plan d'action de la Confédération de 2016 « Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms » (plan d'action

« Yéniches, Manouches, Roms »⁵⁷) n'ait pas été mis en œuvre avec succès. En effet, aucun délai précis n'a été fixé, aucune mesure concrète n'a été élaborée, et aucun mécanisme de contrôle n'a été mis en place pour garantir son application. De plus, après un rapport intermédiaire de 2018 visant à évaluer l'état de la mise en œuvre⁵⁸, aucune rencontre ou manifestation de suivi n'a été organisée pour discuter des résultats et de la suite à donner au plan d'action (voir aussi l'article 15).

96. Selon les autorités fédérales, la Confédération et les cantons collaborent afin de remédier au manque d'aires d'accueil. Le plan d'action susmentionné a servi de ligne directrice pour l'ensemble des travaux réalisés à l'échelon fédéral et avec les organisations partenaires. Des ressources financières ont été allouées aux cantons pour la création d'aires de séjour et de passage. Concernant les aires de transit, la Confédération, sous la direction de l'Office fédéral de la culture, en étroite collaboration avec l'Office fédéral du développement territorial et les cantons, élabore actuellement un nouveau concept afin de répondre aux problèmes auxquels les ressortissants étrangers, ayant un mode de vie itinérant, sont confrontés. Pour citer des exemples concrets, en février 2020, la population du canton de Berne a voté en faveur de la construction d'une aire de transit à Wileroltigen pour les nomades de nationalité étrangère⁵⁹. Les travaux devraient être achevés en 2024. De plus, des aires de séjour et de passage sont également en planification ou en construction dans le canton de Berne, notamment à Herzogenbuchsee, à Muri et à Cerlier⁶⁰. Dans le canton de Bâle-Ville, une aire de séjour et de passage de dix places a été ouverte en novembre 2018⁶¹. Accueillant des groupes au mode de vie itinérant issus de minorités tant suisses (Yéniches et Sinti / Manouches) qu'étrangères⁶², elle sert d'aire de transit en été et d'aire de séjour en hiver.

97. Le Comité consultatif souligne encore une fois que le mode de vie itinérant ou semi-itinérant des Yéniches, des Sinti / Manouches et des Roms constitue un élément essentiel de leur histoire, de leur culture et de leur identité, que ces personnes disposent ou non de la citoyenneté. Bien que la création des aires d'accueil relève en premier lieu de la responsabilité des cantons, la Confédération pourrait jouer un rôle plus prépondérant en mettant un terme aux blocages

⁵² [Rapport combiné](#), par. 157

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ [Rapport combiné](#), par. 163

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Communiqué [Plan d'action « Yéniches, Manouches, Roms » : le Conseil fédéral confirme la direction prise](#)

⁵⁸ Fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses, Département fédéral de l'intérieur, Office fédéral de la culture 2018b

⁵⁹ [Rapport combiné](#), par. 146

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ [Rapport combiné](#), par. 163

⁶² *Ibid.*

et en veillant à ce que les obligations internationales de la Suisse en matière de droits de l'homme soient respectées par les cantons et les communes.

98. Le Comité consultatif salue les efforts et la volonté de la Confédération de résoudre le problème du manque d'aires de séjour, de passage et de transit. Dans ce contexte, il relève avec satisfaction la construction d'une aire de transit à Wileroltigen, dans le canton de Berne, qui sera réservée aux personnes de nationalité étrangère ayant un mode de vie itinérant. Il estime que ce cas peut servir d'exemple à d'autres cantons pour améliorer la situation. En outre, il se félicite que les autorités tant fédérales que cantonales tiennent compte des intérêts des ressortissants étrangers ayant un mode de vie itinérant lorsqu'elles planifient la création de nouvelles aires (voir aussi l'article 3).

99. Malgré les efforts de la Confédération, y compris le soutien financier apporté aux cantons, le Comité consultatif considère que les mesures prises sont, en pratique, insuffisantes. Il fait écho aux constatations de la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses s'agissant de la pénurie d'aires de séjour, de passage et de transit. Il regrette profondément que le plan d'action de 2016 n'ait pas été mis en œuvre correctement pour remédier aux problèmes existants. Cette situation inquiète le Comité consultatif, car elle restreint les possibilités des Yéniches et des Sinti / Manouches de maintenir leur mode de vie itinérant traditionnel et ne prend pas en considération le fait qu'un nombre croissant de jeunes appartenant à ces minorités expriment le souhait de poursuivre cette tradition.

100. Le Comité consultatif exhorte les autorités à tous niveaux à augmenter le nombre d'aires de séjour, de passage et de transit, en concertation avec les parties prenantes concernées, y compris les communautés en question.

101. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à mettre en place un mécanisme de suivi pour veiller à ce que le plan d'action « Amélioration des conditions de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, des Manouches et des Roms » soit réellement mis en œuvre et pour garantir la participation de toutes les parties prenantes – y compris les membres des communautés concernées – dans le processus de prise de décision.

Halte spontanée (article 5)

102. Il n'existe pas de définition officielle de la halte spontanée dans la législation fédérale⁶³. L'usage pratique de cette notion permet d'établir,

entre autres, les critères suivants : (i) la halte a lieu sur un terrain qui n'est pas défini en tant qu'aire officielle de passage, de séjour ou de transit ; (ii) la halte a lieu sur un terrain privé (ou, plus rarement, public) qui est habituellement dédié à un autre usage, en particulier à l'agriculture ; (iii) les propriétaires fonciers (ou autres ayants droit, en particulier les fermiers) et les gens du voyage concluent un contrat de location verbal ou écrit concernant la halte ; (iv) la halte est passagère, ce qui signifie qu'elle a en principe lieu une à deux fois par an, pour une durée maximale de quatre semaines ; (v) il s'agit souvent de groupes relativement petits de gens du voyage suisses ou étrangers⁶⁴.

103. S'agissant du cadre juridique, diverses dispositions sectorielles contiennent des règles relatives à la halte spontanée. Au niveau fédéral, conformément à la loi du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire (LAT), la halte spontanée ne requiert pas d'autorisation de construire⁶⁵. Au niveau des cantons, en revanche, la situation juridique diffère de l'un à l'autre. Certains d'entre eux disposent de règles explicites en matière de halte spontanée dans leur législation, d'autres non⁶⁶. La Confédération estime que la halte spontanée est un moyen important pour compenser le manque d'aires d'accueil.

104. Les personnes avec lesquelles le Comité consultatif s'est entretenu ont indiqué que l'absence de règles précises concernant la halte spontanée crée des ambiguïtés s'agissant de son déroulement concret. Les différences juridiques entre les cantons rendent la halte spontanée difficile et imprévisible. Des obstacles pratiques ont également été mentionnés en lien avec l'application de réglementations relatives à l'utilisation des sols et d'autres restrictions au niveau communal (p. ex. réglementations liées au camping).

105. Le Comité consultatif considère que l'absence de réglementation claire et prévisible en matière de halte spontanée expose les nomades yéniches et sinti / manouches à des formalités disproportionnées, ce qui entrave sérieusement leur mode de vie itinérant. En conséquence, il souligne la nécessité d'adopter des dispositions légales et des procédures claires et prévisibles afin de réglementer la halte spontanée.

106. Le Comité consultatif encourage les autorités communales, cantonales et fédérales à élaborer et à appliquer des réglementations légales claires et prévisibles en matière de halte spontanée, en concertation avec les parties

⁶³ Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH), « Mode de vie nomade : la halte spontanée. Situation juridique, pratique et recommandations d'action », 1^{er} mai 2020, p. 5, disponible [en ligne](#).

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

prenantes – y compris les communautés concernées.

Dialogue interculturel et respect mutuel (article 6)

107. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont indiqué que la société est généralement tolérante à l'égard des minorités linguistiques. Grâce à divers programmes et mesures, les autorités fédérales, cantonales et communales contribuent à faire régner une atmosphère de compréhension mutuelle et de respect envers les minorités linguistiques (cf. article 5). Le 23 septembre 2018, l'initiative populaire « Une seule langue étrangère à l'école primaire »⁶⁷, visant à limiter le nombre de langues obligatoires enseignées à l'école primaire dans le canton des Grisons, a été rejetée (cf. article 14). Ce résultat est considéré comme positif par les représentantes et représentants de la minorité romanche. Les membres des minorités linguistiques ont souligné la nécessité de promouvoir les langues officielles tant au sein de l'administration fédérale que dans les administrations cantonales des cantons plurilingues (cf. articles 10 et 15).

108. En 2019, l'Office fédéral de la statistique a réalisé une enquête afin de présenter une image fidèle des enjeux liés à la coexistence des différents groupes vivant dans le pays, notamment en ce qui concerne le mode de vie itinérant. Cette étude fournit des informations détaillées sur le degré d'acceptation sociale du mode de vie itinérant en Suisse. Deux tiers (67 %) des personnes interrogées estiment que le mode de vie itinérant fait partie de la diversité suisse, tandis que 31 % rejettent cette affirmation. En outre, 56 % d'entre elles considèrent que la Suisse devrait en faire plus pour soutenir ce mode de vie, contre 43 % qui s'y opposent. Sur la base de ces chiffres, l'enquête conclut que même si le mode de vie itinérant est généralement accepté, il n'existe pas, au sein de la population, de consensus fort quant à la nécessité de le soutenir et de le promouvoir davantage⁶⁸.

109. Par ailleurs, l'enquête a montré que la population dans son ensemble n'a que peu de connaissances au sujet des Yéniches et des Sinti / Manouches. Si 63 % des personnes interrogées considèrent que la culture des minorités ayant un mode de vie itinérant constitue un atout pour la Suisse, 75 % d'entre elles sont d'avis qu'elles doivent en apprendre davantage au sujet de l'histoire et de la culture des minorités yéniche et sinti / manouche. Par exemple, 82,4 % des personnes interrogées ont jugé que les actes perpétrés par *Pro Juventute* étaient choquants lorsqu'elles ont été questionnées à ce sujet.

Jusqu'à dans les années 1970, cette fondation a en effet mis en œuvre une politique semi-officielle consistant à placer en institution des parents yéniches et à faire adopter leurs enfants par des citoyens suisses jugés plus « normaux »⁶⁹. En conséquence, quelque 600 enfants yéniches ont été enlevés à leur famille et placés dans des institutions de l'État dans le cadre de l'opération « Enfants de la grande route »⁷⁰. 65,8 % des personnes interrogées ont indiqué qu'elles souhaitent que ce contexte historique soit enseigné dans les programmes scolaires (cf. article 12). De plus, bien que la culture de ces groupes soit vue comme un atout pour la Suisse, la majorité de l'échantillon a considéré qu'il n'était pas nécessaire de la promouvoir⁷¹.

110. Des représentants des Yéniches, des Sinti / Manouches et des Roms ont relevé qu'il était nécessaire d'améliorer le niveau de connaissances de la majorité au sujet de leur histoire et de leurs cultures. La principale préoccupation de ces minorités est le fait que la majeure partie de la population ne connaît pas leur histoire, notamment en ce qui concerne les victimes roms, sinti et yéniches de l'Holocauste durant la Seconde Guerre mondiale et les violations des droits de l'homme perpétrées par *Pro Juventute* contre les enfants yéniches. Les programmes scolaires et le matériel didactique des cantons ne contiennent pas assez d'informations sur ces sujets (cf. article 12). Les personnes avec lesquelles le Comité consultatif s'est entretenu ont également souligné que l'antitsiganisme n'était pas reconnu comme une forme spécifique de racisme.

111. Des représentants roms ont signalé des problèmes quant à leur inclusion au sein de la société suisse et la garantie de l'égalité devant la loi. Ils ont mentionné que certains membres de la communauté évitent de révéler leur appartenance ethnique de peur d'être discriminés. Pour remédier à ces problèmes, il faut que des activités de sensibilisation soient menées au sujet de l'histoire et de la culture roms. Les représentants roms ont aussi relevé la nécessité d'un dialogue continu avec les autorités. En outre, ils ont souligné le besoin d'un soutien financier adéquat des autorités pour pouvoir mener à bien leurs activités. Selon la Roma Foundation, cette aide était insuffisante durant les quatre dernières années (quelque 10 000 francs ont été alloués à l'ensemble des organisations roms sur une période de quatre ans).

112. Par ailleurs, il a été rapporté que les relations étaient parfois tendues entre les ressortissants étrangers qui voyagent en Suisse

⁶⁷ Pour de plus amples détails, cf. [quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse](#), par. 60 et 105.

⁶⁸ Cf. rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme « Discrimination raciale en Suisse », p. 174, disponible [en ligne](#).

⁶⁹ [Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse](#), par. 43

⁷⁰ Cf. site web du Conseil de l'Europe et de l'OSCE/BIDDH consacré à ce sujet, disponible [en ligne](#).

⁷¹ Cf. rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme « Discrimination raciale en Suisse », p. 175, disponible [en ligne](#).

durant la période estivale et profitent d'aires de transit qui leur sont réservées (cf. articles 3 et 5) et les membres des minorités yéniche, sinti / manouche et rom de nationalité suisse. En particulier, le Comité consultatif a été informé que certains groupes étaient réticents à partager une installation utilisée par des nomades étrangers ou à rester au même endroit qu'eux. Cette situation est principalement due au fait que les ressortissantes et ressortissants étrangers voyagent au sein de grands groupes et ont donc des besoins différents sur le plan des emplacements. De plus, les tensions sont exacerbées par le manque d'aires d'accueil (cf. article 5).

113. Des représentants de la minorité juive ont signalé une hausse des incidents antisémites au cours des dernières années. Un lien étroit avec la pandémie de COVID-19 a été relevé. Dans son rapport de 2020, la Coordination intercommunautaire contre l'antisémitisme et la diffamation (CICAD) a recensé 141 actes préoccupants, soit une augmentation de 41 % par rapport à l'année précédente. Les actes à caractère antisémite ont principalement été enregistrés sur Internet et dans les médias. Selon le dernier rapport de la Fédération suisse des communautés israélites, publié en 2021, le nombre d'incidents antisémites recensés a augmenté tant hors ligne (notamment les insultes et les propos proférés en public) que dans le monde numérique (avec une hausse de 66 % par rapport à l'année précédente). Ces deux organisations ont souligné l'impact largement négatif de la pandémie de COVID-19, qui a exacerbé les discours haineux, notamment en ligne, et les commentaires d'adeptes de théories du complot et de « rebelles du corona » dans les médias sociaux, créant ainsi un terrain fertile à la discrimination contre la minorité juive.

114. Le Comité consultatif a également été informé d'une augmentation du racisme antimusulman en Suisse au cours des dernières années. Après une forte hausse des incidents ciblant cette minorité en 2015, le système de

documentation sur le racisme (DoSyRa⁷²) enregistre chaque année un nombre de cas élevé depuis 2016. Le nombre d'incidents recensés était de 55 en 2020 (sur un total de 572 signalements) et de 55 en 2019 (sur un total de 352 signalements⁷³). Les cas d'hostilité appartenant à la catégorie du racisme anti-Arabs restent aussi fréquents (46 cas en 2020 et 28 en 2019⁷⁴). Selon le rapport 2021 du Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, le racisme antimusulman (53 cas) est le motif de discrimination le plus fréquemment recensé après la xénophobie et le racisme anti-Noirs (voir ci-après)⁷⁵. Le Comité consultatif a été informé que la montée du racisme antimusulman était aussi liée à l'initiative populaire « Oui à l'interdiction de se dissimuler le visage » (souvent qualifiée d'initiative « anti-burqa ») de mars 2021⁷⁶.

115. Le rapport susmentionné du Service de lutte contre le racisme fournit aussi des renseignements sur le racisme anti-Noirs⁷⁷. En 2019, le système DoSyRa a enregistré 132 cas de racisme envers les personnes noires sur un total de 352 signalements de discrimination raciale⁷⁸. Pour 2020, 206 cas sont recensés sur un total de 572⁷⁹. Le racisme anti-Noirs est le motif de discrimination le plus fréquemment cité après le motif général de xénophobie et d'hostilité envers les personnes étrangères⁸⁰. Selon le rapport du Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme de 2021, basé sur la base de données DoSyRa, après la xénophobie (218 cas enregistrés), le racisme anti-Noirs est le motif de discrimination le plus fréquemment signalé (207 cas enregistrés)⁸¹.

116. Le Comité consultatif réitère que « [l']article 6.2 fait obligation aux États parties de protéger toutes les personnes contre la violence et la discrimination fondées sur l'origine ethnique, et donc pas uniquement les personnes appartenant à des minorités nationales »⁸². Il rappelle par ailleurs qu'une recrudescence des crimes de haine à motivation xénophobe pourrait très bien

⁷² Il s'agit d'une base de données partagée qui sert tant à la gestion interne des cas qu'à la surveillance du phénomène en général. Les centres de conseil participants y saisissent les dossiers qu'ils traitent. Ils sont les seuls à pouvoir accéder aux données personnelles sensibles des cas qu'ils enregistrent. Les données restantes contiennent des profils anonymisés des incidents.

⁷³ Cf. rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme « Discrimination raciale en Suisse », p. 145, disponible [en ligne](#).

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, « Rapport sur la discrimination raciale en Suisse établi sur la base des données du système de documentation et de monitoring du racisme DoSyRa », disponible [en ligne](#)

⁷⁶ The Guardian, « Switzerland to ban wearing of burqa and niqab in public places », disponible [en ligne](#)

⁷⁷ Cf. rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme « Discrimination raciale en Suisse », disponible [en ligne](#).

⁷⁸ Le système d'enregistrement de DoSyRa a été révisé en 2020. Par conséquent, le nombre de cas ne peut pas être comparé directement avec les années précédentes. Cependant, les affirmations concernant la distribution des cas peuvent toujours servir de comparaison.

⁷⁹ Rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme « Discrimination raciale en Suisse », p. 155, disponible [en ligne](#)

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Réseau de centres de conseil pour les victimes du racisme, « Rapport sur la discrimination raciale en Suisse établi sur la base des données du système de documentation et de monitoring du racisme DoSyRa », disponible [en ligne](#)

⁸² [Commentaire thématique n° 4 du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales](#), par. 55

avoir des répercussions sur les minorités nationales. Il souligne également qu'il est du devoir des États parties de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes susceptibles de faire l'objet de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique, culturelle, linguistique ou religieuse. « Les minorités ne peuvent prospérer dans une société où la diversité n'est pas tolérée, voire sert de prétexte à des crimes haineux et à la discrimination »⁸³.

117. Si le Comité consultatif salue le climat général de respect des minorités linguistiques qui règne au sein de la société, il considère que des efforts supplémentaires sont nécessaires afin de promouvoir le plurilinguisme au sein de l'administration fédérale et des administrations des cantons plurilingues (cf. articles 10 et 15).

118. En outre, le Comité consultatif prend acte avec satisfaction des résultats de l'enquête menée par l'Office fédéral de la statistique, qui montrent que la majorité de l'échantillon interrogé affiche une attitude positive envers les personnes ayant un mode de vie itinérant. Néanmoins, il estime que le manque général de connaissances concernant l'histoire, les cultures et les traditions des Yéniches, des Sinti / Manouches et des Roms au sein de la population majoritaire entrave le dialogue interethnique et l'émergence d'une société inclusive. Il tient également à souligner qu'il est crucial de bâtir une société promouvant le respect et la compréhension mutuels entre les différents groupes ethniques, religieux et culturels.

119. Par ailleurs, le Comité consultatif regrette profondément que le manque d'aires de séjour, de passage et de transit conduise à des tensions entre les personnes au mode de vie itinérant suisses et les nomades de nationalité étrangère (voir aussi l'article 5).

120. Enfin, le Comité consultatif juge très préoccupante la montée de l'hostilité publique à l'encontre des personnes appartenant à la minorité juive, notamment dans les médias sociaux. Il note avec regret des attitudes similaires à l'égard des communautés

musulmanes et différents cas de racisme anti-Noirs.

121. Le Comité consultatif exhorte les autorités à accroître leurs efforts pour lutter contre toutes les formes de racisme et d'intolérance, y compris l'antitsiganisme, l'antisémitisme et le racisme antimusulman et anti-Noirs. Les autorités devraient également entreprendre davantage d'actions pour endiguer la prolifération de discours haineux dans les médias sociaux, en collaboration étroite avec les fournisseurs de services internet et les populations les plus affectées par ces discours.

Protection contre l'hostilité, la violence, les crimes de haine et les actes de violence inspirés par la haine (article 6)

122. Le code pénal suisse ne contient pas de dispositions spécifiques relatives aux crimes de haine, bien que ceux-ci soient poursuivis en vertu des dispositions relatives aux discriminations et aux discours haineux. Son article 261bis⁸⁴ érige en infraction pénale l'incitation à la haine et toute discrimination fondée, entre autres, sur l'appartenance raciale, ethnique ou religieuse. La police, les procureurs et les juges n'enregistrent pas les crimes de haine comme une catégorie distincte.⁸⁵ Par ailleurs, il n'existe guère de données sur les motifs des crimes de haine. La seule information dont on dispose à leur sujet sont des statistiques sur les condamnations liées aux articles 261bis et 261 du code pénal, qui sont publiées par l'Office fédéral de la statistique.⁸⁶ Le Service de renseignement de la Confédération recueille et analyse les jugements et les décisions liés à l'article 261bis, et la Commission fédérale contre le racisme tient une base de données de ces mêmes jugements et décisions adoptés par les autorités de poursuite pénale et les tribunaux cantonaux ainsi que par le Tribunal fédéral.⁸⁷

123. Selon le rapport sur l'antisémitisme de la Fondation contre le racisme et l'antisémitisme daté de 2021, différentes organisations présentes en Suisse alémanique, italienne et rhéto-romane ont enregistré 1024 actes antisémites.⁸⁸ Ce nombre est en hausse par

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ L'article 261bis statue que « Quiconque, publiquement, incite à la haine ou à la discrimination envers une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle, quiconque, publiquement, propage une idéologie visant à rabaisser ou à dénigrer de façon systématique cette personne ou ce groupe de personnes, quiconque, dans le même dessein, organise ou encourage des actions de propagande ou y prend part, quiconque publiquement, par la parole, l'écriture, l'image, le geste, par des voies de fait ou de toute autre manière, abaisse ou discrimine d'une façon qui porte atteinte à la dignité humaine une personne ou un groupe de personnes en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle ou qui, pour la même raison, nie, minimise grossièrement ou cherche à justifier un génocide ou d'autres crimes contre l'humanité, quiconque refuse à une personne ou à un groupe de personnes, en raison de leur appartenance raciale, ethnique ou religieuse ou de leur orientation sexuelle, une prestation destinée à l'usage public, est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. »

⁸⁵ Voir le site de l'OSCE-BIDDH, Hate crime reporting : [Switzerland | HCRW \(osce.org\)](https://www.osce.org/fr/switzerland/hcrw) (en anglais).

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ Rapport sur l'antisémitisme 2021 : [antisemitismreport2021 \(swissjews.ch\)](https://www.swissjews.ch/antisemitismreport2021)

rapport à 2020, où avaient été enregistrés 679 incidents.⁸⁹

124. Le Comité consultatif a été informé de plusieurs manifestations de violence raciste et xénophobe, antisémite, anti-musulmane ou anti-Noirs s'étant produites pendant la période sous revue. Parmi les violences racistes et xénophobes figurent notamment des actes de vandalisme (inscription de symboles nazis, dont des croix gammées, sur une école et les bâtiments alentours, jets de peinture et lacération de photos de migrants noirs dans une exposition consacrée aux migrations, p. ex.). Il y a eu, aussi des agressions physiques contre des personnes (p. ex., une femme musulmane portant un hijab a subi des insultes anti-musulmanes de la part d'un homme qui l'a poussée de son vélo, occasionnant sa chute et des blessures). Les agressions contre les biens sont elles aussi fréquentes (p. ex., la vitrine des locaux d'un parti politique situé dans une voie piétonne souterraine a été vandalisée à plusieurs reprises par des graffitis et des autocollants racistes et antisémites appelant à la violence).

125. Des représentants de la minorité juive ont signalé avoir été confrontés à la haine dans différents contextes ; la sécurité reste pour eux un sujet crucial. Plusieurs affaires médiatisées ont été portées à l'attention du Comité consultatif. En 2021, par exemple, un paquet de lardons a été déposé devant la synagogue de Lausanne.⁹⁰ Quatre jours plus tard, c'est la synagogue de la Communauté Juive Libérale de Genève qui a été visée. Une femme aurait d'abord voulu souiller les portes du bâtiment avec des tranches de porc avant de les jeter vers l'édifice.⁹¹ Les représentants de la minorité juive ont déclaré que leur principale préoccupation était l'absence, dans le code pénal suisse, de toute disposition interdisant d'utiliser des symboles propageant et glorifiant le nazisme dans l'espace public. Ils ont évoqué différents incidents survenus en 2021. Au mois de février, par exemple, des propos antisémites et une croix gammée ont été gravés sur la porte de la synagogue de Bienne. En janvier, un événement zoom de la Jüdische Liberale Gemeinde de Zurich consacré au Musée de la Brunngasse a été perturbé par de nombreuses personnes produisant des portraits d'Hitler et des graffitis obscènes.⁹²

126. En février 2022, en réponse à une motion parlementaire, le Conseil fédéral a reconnu que « l'exhibition et l'utilisation de symboles nazis peuvent être choquantes et accablantes, surtout

pour les victimes de l'Holocauste et leur famille. »⁹³ Il a ajouté : « Cependant, l'utilisation publique de symboles racistes sans intention de propagande ne porte atteinte à la dignité humaine et à la paix publique que de manière indirecte. La liberté d'expression (article 16 de la Constitution) n'est certes pas absolue en Suisse, car elle peut être soumise à des restrictions afin de garantir les droits d'autrui. Toutefois, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il faut également accepter que des idées dérangeantes puissent être exprimées même si la majorité les trouve choquantes. »⁹⁴

127. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont par ailleurs déclaré que pour assurer l'égalité pleine et entière des Yéniches, des Sinti / Manouches et des Roms dans tous les domaines de la vie, il fallait condamner expressément l'antitsiganisme.

128. Compte tenu des coûts de sécurité élevés auxquels sont particulièrement exposées les communautés juive et musulmane, le Conseil fédéral a décidé en juillet 2018 de cofinancer les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier. À compter du 1^{er} janvier 2023, les institutions de minorités ayant un besoin de protection particulier recevront des montants de soutien plus élevés. Le 13 avril 2022, le Conseil fédéral a décidé qu'entre 2023 et 2027, l'enveloppe annuelle de 500 000 francs passerait à 2,5 millions de francs.⁹⁵ Ces contributions sont destinées à soutenir notamment des mesures architectoniques et techniques, ainsi que des plans de sécurité intégrale.⁹⁶

129. Le Comité consultatif réaffirme que les États parties ont l'obligation de prendre toutes mesures appropriées pour protéger les personnes qui pourraient être victimes de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence en raison de leur identité ethnique ou religieuse. Il rappelle en outre que toute manifestation de racisme ou d'intolérance doit être fermement condamnée et, si elle relève du code pénal, faire l'objet de poursuites et de sanctions effectives.

130. Le Comité consultatif est très inquiet de l'augmentation des crimes de haine ces dernières années, qui lui a été signalée. Il s'inquiète aussi de ce que les autorités de poursuite pénale n'enregistrent pas ces crimes comme une catégorie d'infractions distincte. L'absence de renseignements sur les motifs des crimes de haine pose aussi problème selon lui.

⁸⁹ Ibid.

⁹⁰ Voir [Rapport sur l'antisémitisme en Suisse romande 2020 | CICAD](#), p. 54.

⁹¹ Ibid.

⁹² Cf. [Rapport sur l'antisémitisme 2021 de la FSCI et de la GRA \(swissjews.ch\)](#).

⁹³ Pour plus de détails, voir le site du Parlement suisse : [21.4354 | Condamnation ferme du Troisième Reich. Interdire sans exception les symboles nazis dans l'espace public | Objet | Le Parlement suisse \(parlament.ch\)](#).

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ [Protection des minorités : augmentation des montants de soutien \(admin.ch\)](#)

⁹⁶ Ibid.

131. Par ailleurs, tout en saluant le soutien financier apporté à la lutte contre les problèmes de sécurité affectant certaines communautés, le Comité consultatif partage entièrement les inquiétudes de la minorité juive et s'étonne de l'absence de toute disposition légale interdisant expressément d'utiliser des symboles propageant et glorifiant le nazisme dans l'espace public.

132. Le Comité consultatif appelle les autorités à faire usage de la législation existante afin d'engager des poursuites efficaces contre l'affichage en public de symboles faisant la propagande et l'apologie du nazisme et de criminaliser expressément cette pratique.

133. Le Comité consultatif appelle les autorités à veiller à ce que les mesures prévues concernant les crimes de haine soient effectivement appliquées afin que les infractions de ce type visant des personnes appartenant à des minorités nationales et à d'autres communautés présentes en Suisse soient mieux enregistrées, qu'elles fassent l'objet d'une enquête policière et que leurs auteurs soient dûment poursuivis.

134. Le Comité consultatif encourage les autorités à intensifier leurs efforts pour lutter contre les crimes de haine, y compris la collecte de données ventilées, en tenant compte notamment des motifs des auteurs.

Accès aux médias (article 9)

135. Le groupe audiovisuel public Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) continue de proposer plusieurs programmes de télévision exclusivement dans les langues minoritaires. Dans la concession actuelle, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 et valable jusqu'au 31 décembre 2024, le Conseil fédéral a décrit explicitement l'engagement de la SSR en matière d'échange linguistique entre les différentes régions, et l'obligation de rapport à ce sujet.⁹⁷ Il convient toutefois de relever que la concession SSR ne fixe aucune exigence quantitative.⁹⁸ L'Office fédéral de la communication est l'organe chargé de suivre la conformité de la SSR aux exigences figurant dans la concession.⁹⁹

136. La couverture journalistique en langue italienne des cantons du Tessin et des Grisons est réalisée par les rédactions de Coire et de Lugano. Par ailleurs, depuis 2017, la Confédération et le canton des Grisons financent

conjointement une offre de l'agence de presse Keystone-ATS pour les Grisons italophones.¹⁰⁰

137. Tout en reconnaissant que le canton des Grisons a fait des progrès concernant la traduction de ses communiqués de presse en italien, l'organisation *Pro Grigioni Italiano* reste critique quant à la présence des médias dans la région en général. Elle déplore notamment que depuis la mise en place de l'offre Keystone-ATS, cette agence a changé de correspondant à trois reprises, au détriment de la stabilité et de la continuité. L'organisation s'interroge en outre sur la valeur ajoutée de cette offre. Les journaux locaux tels que *Grigione Italiano* ou *Voce del San Bernardino* et les portails d'information *laBregaglia.ch*, *ilBernina.ch* et *ilMoesano.ch* semblent ne pas en retirer un grand bénéfice, dans la mesure où les contenus fournis par l'ATS sont souvent très proches des communiqués de presse officiels des autorités, lesquels sont disponibles en italien. *Pro Grigioni Italiano* considère que le correspondant italoophone de l'ATS pour les Grisons doit se focaliser sur le développement de contenus nouveaux, différents des informations officielles publiées par les autorités.

138. S'agissant de la couverture médiatique en romanche, face à la menace de suppression du quotidien *La Quotidiana* en 2019, la Confédération, le canton des Grisons et l'organisation *Lia Rumantscha* ont lancé le projet « *Medias Rumantschas 2019* » dans le but de promouvoir et de développer le paysage médiatique romanche.¹⁰¹ Par ailleurs, succédant à l'*Agentura da Novitads Rumantscha*, la *Fundaziun Medias Rumantschas* a commencé ses activités en 2020.¹⁰² Cette organisation a pour mission de promouvoir la production de travaux journalistiques en romanche. La *Fundaziun Medias Rumantschas* est soutenue par la Confédération et le canton à hauteur de 1,8 million de francs par an.¹⁰³

139. Les représentants des locuteurs romanches ont déclaré être globalement satisfaits de la présence de leur langue à la radio et à la télévision.

140. Le rapport étatique affirme qu'il y a eu des développements positifs dans le traitement par les médias des questions liées aux Yéniches et aux Sinti / Manouches, citant quelques exemples¹⁰⁴ : dans le canton de Fribourg, le

⁹⁷ Rapport combiné, par. 39

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Rapport combiné, par. 40

¹⁰¹ Rapport combiné, par. 66

¹⁰² Rapport combiné, par. 67

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Rapport combiné, par. 220 et 223

quotidien local *La Liberté* a consacré plusieurs articles de fond à la communauté yéniche¹⁰⁵.

141. En revanche, les représentants des minorités yéniche et sinti / manouche estiment que celles-ci font l'objet d'une couverture médiatique généralement défavorable. Dans son rapport 2019/2020, le Service de lutte contre le racisme note que « les préjugés négatifs à l'encontre des communautés de gens du voyage s'avèrent particulièrement persistants ».¹⁰⁶ Il explique que la CFR est régulièrement informée de couvertures médiatiques stigmatisantes et entachées de préjugés sur ces personnes. Le Comité consultatif note que les Yéniches et les Sinti / Manouches ne connaissent pas suffisamment le Conseil suisse de la presse, qui est le mécanisme de recours et de suivi concernant le contenu des médias. Ses interlocuteurs ont par ailleurs souligné la nécessité de lancer des programmes sur la culture, les traditions et l'histoire des minorités yéniche et sinti / manouche, ce qui contribuerait à promouvoir le dialogue interculturel.

142. Le Comité consultatif partage l'avis globalement positif des représentants des minorités linguistiques concernant la couverture médiatique en italien et en romanche. Il se félicite en outre du soutien financier que les autorités, tant fédérales que cantonales, apportent à la promotion de l'usage de ces deux langues dans les médias. Il considère par ailleurs que malgré cette évaluation globalement positive, les autorités devraient traiter les problèmes mis en évidence par la minorité italophone en relation avec les activités de Keystone-ATS dans le canton des Grisons.

143. Le Comité consultatif prend note des exemples positifs présentés dans le rapport étatique mais considère qu'il faut encourager davantage la couverture médiatique des manifestations culturelles, des traditions et de l'histoire des minorités yéniche et sinti / manouche avec la participation active de celles-ci, afin de renforcer le pluralisme culturel dans les médias. Il rappelle à cet égard que pour refléter la diversité culturelle et linguistique de la société, le service public audiovisuel doit garantir aux personnes appartenant à une minorité et à leur langue une présence appropriée. Il estime par conséquent que les autorités suisses devraient consulter les représentants des minorités nationales sur les besoins de celles-ci concernant la création d'émissions relatives à leur culture, leurs traditions et leur histoire, et sur la façon dont ces minorités pourraient contribuer à en élaborer le contenu.

144. S'agissant de la couverture médiatique négative évoquée par les représentants des minorités yéniche et sinti / manouche, le Comité consultatif considère qu'il serait utile de mettre en place des activités de sensibilisation aux mécanismes de recours et de suivi existants (le Conseil suisse de la presse, p. ex.), afin de permettre aux personnes concernées de les utiliser.

145. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à soutenir la production d'émissions de télévision et de radio visant à promouvoir les cultures, les traditions et l'histoire des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche, en étroite concertation avec leurs représentants. Les autorités devraient également organiser des actions de sensibilisation auprès des personnes appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche concernant le mécanisme existant de plaintes et de surveillance du contenu des médias qui relève du Conseil suisse de la presse.

146. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à maintenir leur soutien à la production audiovisuelle et à la presse écrite tant en italien qu'en romanche dans le canton des Grisons.

Promotion et usage des langues minoritaires au niveau fédéral (article 10)

147. La loi fédérale sur les langues nationales et la compréhension entre les communautés linguistiques (loi sur les langues) règle l'emploi des langues officielles par les autorités fédérales et dans les rapports avec ces dernières ; l'encouragement de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques ; le soutien accordé aux cantons plurilingues dans l'exécution de leurs tâches particulières, et le soutien accordé aux activités des cantons des Grisons et du Tessin. En vertu de la Constitution, les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien. Le romanche est aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche (article 70, al. 1, de la Constitution). Quiconque s'adresse aux autorités fédérales peut le faire dans la langue officielle de son choix.

148. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont déclaré que de manière générale, les dispositions de la loi sur les langues et de l'ordonnance sur les langues sont respectées. Ils estiment cependant que l'italien est toujours négligé, surtout dans les offres d'emplois émises par l'administration fédérale, qui parfois exigent

¹⁰⁵ [Rapport combiné](#), par. 221 Il a notamment publié en mars 2020 un entretien avec l'animatrice pastorale catholique des Yéniches intitulé « Une place pour les Yéniches va de soi » et, le 19 février 2021, un reportage intitulé « Un hivernage au cœur de Fribourg », qui décrivait le quotidien de six familles Yéniches ayant un mode de vie itinérant. Autre exemple positif : un reportage sur les Yéniches, les Sinti / Manouches et les Roms diffusé sur la chaîne de télévision bernoise TeleBärn.

¹⁰⁶ Rapport 2019/2020 du Service de lutte contre le racisme, « *Discrimination raciale en Suisse* », p. 181.

exclusivement la maîtrise de l'allemand. Les représentants des locuteurs romanches, quant à eux, critiquent le très faible nombre des documents émanant des autorités qui sont disponibles en romanche.

149. Le Comité consultatif rappelle que les autorités doivent veiller, y compris sous la forme d'une aide financière, à ce que les autorités compétentes prennent les mesures qui s'imposent pour mettre en œuvre l'article 10, paragraphe 2, de la Convention-cadre, notamment en ce qui concerne les ressources humaines (recrutement de personnel maîtrisant les langues, formation en langues et mobilité du personnel existant) et la fourniture de prestations de traduction ou d'interprétation.

150. Le Comité consultatif note avec satisfaction les efforts continus des autorités fédérales pour promouvoir le multilinguisme au sein de leur administration, mais il considère que l'usage de l'italien mérite d'être plus encouragé, surtout dans les offres d'emploi. Il estime en outre que les documents émis par les autorités fédérales et les campagnes d'information émanant de l'administration fédérale qui s'adressent à l'ensemble de la population suisse devraient être disponibles en romanche.

151. Le Comité consultatif invite les autorités à encourager davantage l'usage de l'italien en recrutant du personnel maîtrisant cette langue.

152. Le Comité consultatif invite les autorités fédérales à se concerter avec les représentants des locuteurs romanches afin de déterminer les informations devant être traduites en romanche.

Usage des langues minoritaires dans le canton des Grisons (article 10)

153. La loi cantonale sur les langues de 2008 contient des dispositions sur l'usage des trois langues officielles du canton (l'allemand, l'italien et le romanche). Elle dispose que chacun peut s'adresser aux autorités cantonales dans la langue officielle de son choix et en recevoir une réponse dans cette même langue. Au Parlement cantonal, les députés peuvent prendre la parole dans la langue officielle de leur choix et demander la traduction de tout document dans une langue officielle qu'ils comprennent.

154. En 2021, le gouvernement cantonal a décidé de créer un nouveau bureau de coordination « Administration plurilingue », chargé d'appuyer l'administration cantonale dans la mise en œuvre des exigences de la législation sur les langues et de conseiller les communes sur ces questions en ce qui concerne l'italien et le romanche. Les romanchophones se félicitent de la création, le 1^{er} mars 2022, d'un nouveau poste au sein du département de l'éducation, de la culture et de l'environnement du canton des Grisons, dont la mission est de surveiller la mise

en œuvre de la législation relative au romanche aux niveaux cantonal et communal, et de veiller à ce que la loi cantonale sur les langues soit bien appliquée.

155. L'interprétation simultanée sera introduite au Parlement cantonal (Grand Conseil) en 2023. Les autorités affirment que les documents émis par l'administration et le parlement cantonaux sont disponibles en italien. De plus, les offres d'emploi de l'administration cantonale sont publiées en italien et précisent que « la connaissance de l'italien est souhaitable ou un avantage ».

156. Les représentants des italophones se félicitent de la décision du Grand Conseil grison d'instaurer l'interprétation simultanée de ses séances en 2023. Ils confirment que la disponibilité des documents officiels en italien s'est améliorée, mais ils la trouvent toujours insuffisante, certains documents officiels, de même que certaines parties du site internet du canton, n'étant pas encore traduits en italien. Ils déclarent que l'essentiel de la communication avec les autorités cantonales se fait toujours en allemand. À titre d'exemple, les communiqués des autorités cantonales relatives à la pandémie de COVID-19 ont d'abord été publiés en allemand puis, à l'issue d'un délai de traduction jugé trop long, en italien. *Pro Grigioni Italiano* signale des problèmes liés aux offres d'emploi de l'administration cantonale, qui ne tiennent pas compte du plurilinguisme des Grisons, ce qui complique l'accès des italophones aux postes en question. Certaines autorités (service du registre foncier, service chargé de l'aménagement du territoire) utilisent l'allemand pour communiquer avec les communes italophones (Bregaglia, Poschiavo). Par ailleurs, en ce qui concerne la communication avec les autorités régionales, les documents et les procès-verbaux officiels ne sont pas traduits en italien dans la région multilingue de Maloja.

157. Les représentants des romanchophones ont confirmé l'existence d'un dialogue constructif continu avec les autorités afin de renforcer l'usage du romanche dans l'administration cantonale. Les employés de l'administration, des institutions et des tribunaux cantonaux ont notamment droit à des cours de langue gratuits. Certains problèmes subsistent toutefois, notamment en ce qui concerne la traduction de certains documents et la communication avec les autorités cantonales ou communales. S'agissant de la justice, l'usage du romanche est autorisé dans les procédures, mais cette possibilité est rarement employée.

158. Le Comité consultatif se félicite des améliorations qui ont été apportées à l'usage de l'italien et du romanche dans l'administration cantonale. Il approuve aussi l'instauration d'une interprétation simultanée au Parlement cantonal en 2023.

159. Il regrette cependant que les italophones continuent de rencontrer les problèmes évoqués concernant notamment la traduction des documents et les défauts de communication de la part des autorités cantonales. Le Comité consultatif considère que pour y remédier, il serait utile de recruter des collaborateurs italophones et de proposer des cours d'italien gratuits dans les administrations concernées. Il faudrait aussi que les autorités cantonales se concertent avec les minorités italophones pour déterminer avec elles quelles informations doivent être traduites en italien.

160. Le Comité consultatif estime par ailleurs qu'il faut promouvoir l'utilisation du romanche au sein des administrations cantonale et communales, et informer les romanchophones de la possibilité qui leur est offerte d'utiliser leur langue devant les tribunaux.

161. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à intensifier leurs efforts pour promouvoir l'usage de l'italien et du romanche dans l'administration du canton des Grisons.

Indications topographiques et autres panneaux et inscriptions dans les cantons bilingues et trilingues (article 11)

162. Conformément à l'article 49, alinéa 1, de l'ordonnance fédérale sur la signalisation routière, sur les panneaux de localité, les noms des localités sont inscrits dans la langue parlée dans les localités annoncées. Dans les communes bilingues, c'est la langue parlée par la majorité des habitants qui est choisie. Cependant, une langue minoritaire doit être ajoutée lorsque la minorité linguistique concernée représente au moins 30 % des habitants. Ce seuil s'applique aussi aux routes cantonales ou communales.

163. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont rapporté différents problèmes liés aux toponymes bilingues. En fait, peu de communes ont officiellement un nom bilingue, et celles qui ont des noms de rue bilingues sont encore moins nombreuses. Par ailleurs, les Chemins de fer fédéraux suisses n'utilisent pas correctement les toponymes sur leurs panneaux dans les cantons multilingues.

164. Le Comité consultatif a invité les États parties à la Convention-cadre à favoriser l'exercice des droits énoncés à l'article 11, paragraphe 3, également « lorsque les conditions n'étaient pas formellement remplies, pour contribuer à créer une société ouverte où le

multilinguisme est encouragé, et refléter la diversité », compte tenu de l'importance particulière que revêt la langue « dans l'expression et la préservation de l'identité des minorités, dans la promotion de l'accès aux droits et dans les relations sociales ». ¹⁰⁷ Il a systématiquement recommandé aux États parties « d'adopter une approche souple et contextuelle de ces conditions, et notamment des seuils numériques ». ¹⁰⁸

165. Le Comité consultatif considère que le pourcentage à partir duquel l'ordonnance sur la signalisation routière impose des panneaux bilingues est élevé. Il recommande une certaine souplesse à cet égard.

166. Le Comité consultatif invite les autorités cantonales et communales à faire preuve de souplesse dans l'application des seuils numériques relatifs aux panneaux multilingues.

Matériel de formation, d'enseignement et d'apprentissage interculturel (article 12)

167. La compétence législative en matière d'enseignement appartient aux cantons. Ainsi, la Confédération n'intervient dans ce domaine qu'à titre subsidiaire. L'Office fédéral de la culture soutient un projet de la *Radgenossenschaft der Landstrasse* intitulé « Jenische, Sinti, Roma – unbekante Minderheiten », qui vise à développer du matériel didactique pour le degré primaire ¹⁰⁹. Un groupe de travail composé de Yéniches, de Sinti / Manouches et de Roms participe à l'élaboration de ce matériel.

168. Les représentants des Yéniches et des Sinti / Manouches ont déclaré que l'inclusion de leur histoire, y compris la mémoire des victimes roms, yéniches et sinti / manouches de l'Holocauste, dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques afin d'instaurer à l'école une culture fondée sur la compréhension et le respect mutuels était l'une de leurs priorités (voir article 6). Ils estiment que l'enseignement de cette histoire à tous les élèves contribuerait à favoriser la prise de conscience du fait que les Yéniches, les Sinti / Manouches et les Roms font partie intégrante de la société suisse.

169. Conformément à la recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres, ¹¹⁰ une interpellation a été déposée au Parlement fédéral en décembre 2020 dans le but d'« intégrer l'histoire des Roms, des Manouches et des Yéniches dans les programmes et matériels

¹⁰⁷ [Commentaire thématique n° 4](#), par. 79.

¹⁰⁸ [ACFC Commentaire thématique n° 4](#), par.80.

¹⁰⁹ [Rapport combiné](#), par.179

¹¹⁰ [Recommandation CM/Rec\(2020\)2 du Comité des Ministres aux États membres du Conseil de l'Europe du 1^{er} juillet 2020 sur « l'intégration de l'histoire des Roms et / ou des Gens du voyage dans les programmes scolaires et les matériels pédagogiques »](#), adoptée par le Comité des Ministres le 1^{er} juillet 2020, lors de la 1380^e réunion des Délégués des Ministres

scolaires »¹¹¹. Dans sa réponse du 3 février 2021, le Conseil fédéral a rappelé que la Confédération ne peut directement imposer aux cantons des contenus de cours,¹¹² mais qu'elle peut en revanche participer au développement de modules et de projets d'enseignement avec pour objectif de les rendre accessibles aux écoles.

170. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont par ailleurs déclaré que les programmes et les manuels scolaires publiés par les cantons manquent d'informations concernant la présence en Suisse de Juifs, partie intégrante et importante de la population.

171. Le Comité consultatif réaffirme que les autorités doivent veiller à ce que l'enseignement dispense des connaissances complètes et appropriées sur les minorités nationales, y compris leur histoire. L'enseignement de l'histoire devrait intégrer une approche fondée sur des perspectives multiples, en étroite concertation avec des personnes appartenant à une minorité nationale, afin de sensibiliser les élèves au fait que ces minorités font partie intégrante de la société. Le Comité consultatif insiste sur le fait qu'enseigner et apprendre l'histoire de l'Holocauste et des violations des droits de l'homme est indispensable pour prévenir les futurs crimes contre l'humanité.

172. Le Comité consultatif estime que les États parties à la Convention-cadre doivent examiner régulièrement les programmes et les manuels des matières telles que l'histoire, la religion et la littérature, afin de garantir qu'ils reflètent bien la diversité des cultures et des identités, pour promouvoir le respect mutuel et la communication interculturelle. Dans ce contexte, le Comité consultatif souligne l'importance de la recommandation CM/Rec(2020)2 du Comité des Ministres et considère que l'inclusion de l'histoire des Roms, des Yéniches et des Sinti / Manouches, y compris sous l'angle de l'Holocauste, devrait faire partie intégrante des programmes scolaires et des matériels pédagogiques.

173. Le Comité consultatif considère en outre qu'il est de la plus haute importance d'enseigner et d'étudier la contribution de la minorité juive à l'histoire de la Suisse.

174. Le Comité consultatif exhorte les autorités de tous les cantons à inclure et intensifier l'enseignement de l'histoire rom, yéniche et sinti / manouche dans leurs programmes et manuels

scolaires, y compris le rappel des victimes roms, yéniches et sinti / manouches de l'Holocauste. L'enseignement des actes perpétrés par la Fondation *Pro Juventute* devrait également être intégré dans les programmes et les manuels scolaires.

175. Le Comité consultatif invite les autorités cantonales à intégrer au matériel pédagogique des informations sur la présence historique d'une minorité juive en Suisse, et sur la contribution de cette minorité à l'histoire du pays.

Accès à l'éducation (article 12)

176. On l'a dit plus haut, la politique en matière d'éducation relève de la compétence des cantons. Dans certains cantons, où les aires d'accueil des Yéniches et des Sinti / Manouches sont relativement nombreuses, des solutions institutionnalisées spécifiques sont en place, tandis que dans d'autres où, généralement, quelques familles seulement sont concernées, les enseignants recherchent des solutions *ad hoc* pour les élèves et les étudiants ayant un mode de vie itinérant.

177. Dans le canton de Berne, tous les enfants et les jeunes en âge scolaire des communautés yéniche et manouche itinérantes fréquentent l'école obligatoire durant les mois d'hiver, soit d'octobre à mars.¹¹³ La Direction de l'instruction publique et de la culture a élaboré un concept portant sur la manière de réglementer et de financer l'enseignement obligatoire et de soutenir les élèves itinérants.¹¹⁴ Chacune des trois écoles impliquées actuellement dans le canton dispose par ailleurs de son propre concept régissant les conditions d'intégration des élèves dans le programme.¹¹⁵ Dans le canton de Fribourg, le Conseil d'État s'engage à améliorer la scolarisation des enfants yéniches dans le cadre de sa « feuille de route pour la gestion des minorités nomades », tant l'hiver que les mois d'été. Le projet « École en route » a été lancé en 2021 à cette fin. Il prévoit de désigner un enseignant spécialisé qui sera la personne de référence pour toutes les familles et qui veillera à ce qu'un soutien individualisé soit possible pour les élèves.¹¹⁶

178. Dans le canton de Zurich, l'Office de l'enseignement obligatoire a publié une fiche d'information qui aide les écoles et les parents à dispenser un enseignement continu et de qualité aux enfants ayant un mode de vie itinérant. Dans le canton d'Argovie, le Département de l'éducation, de la culture et des sports a mené

¹¹¹ [Rapport combiné](#), par.182.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ [Rapport combiné](#), par.174

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

une enquête auprès des écoles et des communes sur les expériences vécues avec les enfants nomades, dans le cadre des travaux préparatoires à la révision du « Concept pour les gens du voyage dans le canton d'Argovie »¹¹⁷. Selon les autorités, les conclusions de cette enquête ont été intégrées à cette nouvelle stratégie.

179. La possibilité de suivre un enseignement à domicile est réglementée différemment d'un canton à l'autre. Certains cantons l'interdisent, alors que d'autres l'autorisent. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique reconnaît les défis en la matière, notamment sous l'angle de l'équité et de l'égalité des chances.¹¹⁸

180. Les représentants des Yéniches et des Sinti / Manouches qualifient de bonne la coopération entre les parents et les enseignants, mais ils soulignent quelques difficultés dues au retrait des enfants de l'école pendant l'été, saison de l'itinérance, ce qui fait que la scolarité de ces enfants est incomplète. Ils signalent par ailleurs que compte tenu de la situation socio-économique, l'enseignement à distance pendant la pandémie de COVID-19 s'est révélé plus difficile car de nombreuses familles ne disposaient pas de l'équipement informatique nécessaire.

181. Le Comité consultatif réaffirme qu'il faut poursuivre le développement de solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles et adaptées aux personnes au mode de vie itinérant, et associer les familles concernées au développement de nouveaux projets, afin de garantir et de concilier le droit des enfants à l'éducation et le droit de choisir un mode de vie itinérant.

182. Le Comité consultatif note avec satisfaction le travail de sensibilisation accompli par certains cantons afin d'assurer la compatibilité de la scolarité et de la vie itinérante, et considère que les autres cantons devraient s'en inspirer. Il estime par ailleurs que les autorités devraient veiller à ce que l'enseignement à distance ne crée, dans la mesure du possible, aucun désavantage pour les enfants appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche par rapport à ceux de la population majoritaire.

183. Le Comité consultatif s'inquiète du fait, qu'on lui a rapporté, que les enfants appartenant aux minorités yéniche et sinti / manouche ont eu un accès réduit à l'éducation pendant la pandémie de COVID-19 et ne disposaient pas de l'équipement nécessaire. Il s'attend à ce que les autorités évaluent les mesures qui ont été prises et corrigent, en concertation avec des

représentants des minorités concernées, les failles identifiées.

184. Le Comité consultatif encourage vivement les autorités à garantir l'accès à la scolarité obligatoire et à réduire l'absentéisme des élèves yéniches ou sinti / manouches. Les autorités devraient poursuivre leurs efforts pour adapter le système scolaire aux enfants et aux parents ayant un mode de vie itinérant de manière à concilier le droit à l'éducation et celui de choisir ce mode de vie.

185. Le Comité consultatif invite les autorités de tous les cantons à poursuivre le développement de solutions d'enseignement et d'apprentissage flexibles et adaptées aux personnes au mode de vie itinérant, en étroite concertation avec les familles concernées.

Enseignement des langues minoritaires, et dans les langues minoritaires (article 14)

186. Dans les écoles primaires et secondaires, l'enseignement est assuré dans la ou les langues officielles du canton. Dans les cantons bilingues ou trilingues, l'enseignement est assuré dans la ou les langues officielles de la commune.

187. Dans les communes dont l'italien et /ou le romanche sont la ou les langues officielles, l'enseignement est assuré dans ces langues à tous les niveaux. Les représentants de la minorité italophone ont fait part de retards récurrents affectant la publication de matériel pédagogique en italien. Les autorités cantonales des Grisons ont affirmé qu'un certain nombre de documents pédagogiques sont en cours de développement afin de régler ce problème. Les représentants de la minorité romanchophone ont loué les efforts accomplis par les autorités cantonales des Grisons pour fournir du matériel pédagogique en romanche.

188. Le « Message culture » 2021-2024 (voir article 5) vise à promouvoir l'enseignement, l'utilisation et la transmission intergénérationnelle de l'italien et du romanche en dehors des cantons de résidence traditionnels des personnes appartenant à ces communautés linguistiques (le Tessin pour les italophones, les Grisons pour les romanchophones et les italophones).

189. Comme on l'a vu plus haut (voir article 6), l'initiative populaire « Une seule langue étrangère à l'école primaire »¹¹⁹ lancée dans le canton des Grisons a été rejetée par référendum le 23 septembre 2018.

190. Le Comité consultatif réaffirme que l'un des buts de l'enseignement des langues minoritaires est de maintenir ou d'obtenir un niveau de maîtrise qui permette à l'élève d'employer la

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ [Rapport combiné](#), par. 175

¹¹⁹ Pour plus de détails, voir [quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse](#), par. 60 et 105

langue en public comme en privé et de la transmettre à la génération suivante. Le Comité consultatif insiste sur le fait que, compte tenu du phénomène d'urbanisation, les autorités devraient prendre des mesures afin de promouvoir l'enseignement des langues minoritaires, et dans les langues minoritaires, en dehors des régions où elles sont utilisées traditionnellement.

191. Le Comité consultatif se félicite des efforts accomplis par les autorités pour s'adapter aux circonstances et pour promouvoir les droits des minorités linguistiques au-delà de leurs lieux de résidence traditionnels. Par ailleurs, afin d'assurer la protection des droits garantis par la Convention-cadre, il appelle à la mise en œuvre pleine et entière des parties du « Message culture » qui portent sur ces questions.

192. Le Comité consultatif se félicite des efforts accomplis par les autorités cantonales concernant la traduction du matériel pédagogique en italien et les encourage à poursuivre sur cette voie.

193. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à promouvoir l'enseignement en italien et en romanche, et l'enseignement de ces langues, à l'extérieur des zones traditionnellement habitées par les personnes appartenant à ces minorités.

Participation des minorités yéniche, sinti / manouche et juive aux affaires publiques et aux processus de décision (article 15)

194. Il n'existe pas au niveau fédéral d'organe consultatif dédié exclusivement à la représentation des minorités nationales. Les Yéniches et les Sinti / Manouches peuvent faire valoir leurs intérêts au sein de différentes institutions fédérales ou d'organes ou de forums liés à la Confédération, tels que la Fondation « Assurer l'avenir des Gens du voyage suisses », la Commission fédérale contre le racisme ou la branche suisse de l'Alliance internationale pour la mémoire de l'Holocauste. Un siège est par ailleurs réservé à un représentant rom à la Commission fédérale contre le racisme (voir article 3).

195. La procédure de consultation est la phase préliminaire du processus législatif au niveau fédéral. Selon les autorités, les associations représentant les minorités yéniche et sinti / manouche ont le droit d'être consultées par l'administration fédérale sur les sujets qui les concernent. De plus, tout citoyen peut s'abonner à l'annonce en ligne des procédures de consultation et donner son avis, même s'il n'a pas été expressément invité à le faire.

196. Selon le rapport étatique, et conformément aux recommandations du Comité des Ministres

adoptées à l'issue du quatrième cycle de suivi de la mise en œuvre de la Convention-cadre, « le canton d'Argovie a mis en place un service pour les Yéniches, les Manouches et les organisations faitières des minorités itinérantes ». Cette instance conseille et soutient les exploitants des aires d'accueil afin d'assurer une gestion appropriée. Elle participe aussi aux projets de développement des aires d'accueil et exerce, si nécessaire, sa fonction de médiation. Le canton de Zurich a créé un service pour les gens du voyage rattaché à l'Office cantonal du développement territorial de la Direction des constructions. Ce service est le point de contact (à l'intérieur comme à l'extérieur du canton) pour toutes les questions relatives au mode de vie nomade dans le canton de Zurich. Il veille en outre à ce que les besoins de ces minorités soient pris en compte dans les processus de décision au niveau cantonal. Certains cantons ont institué d'autres plateformes d'échange, telles que la *Cellula Operativa Nomadi* (cellule de coordination Nomades) au Tessin, chargée des questions relatives aux personnes ayant un mode de vie itinérant. Dans le canton de Bâle-Ville, la table ronde annuelle *Fahrendenplatz*, à laquelle participent des représentants des Yéniches et des Sinti / Manouches, sert de plateforme d'échange entre les autorités compétentes et les usagers.

197. La fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses considère que plus d'efforts sont nécessaires pour améliorer les possibilités de participation des Yéniches et des Sinti / Manouches. Ils doivent par exemple, estime-t-elle, avoir la possibilité de participer aux projets d'aménagement du territoire et de construction (y compris aux plans d'affectation des communes) et pouvoir intenter une action en justice.

198. Les représentants des Yéniches et des Sinti / Manouches regrettent qu'il n'existe pas de réglementation spécifique concernant leur participation aux processus de décision, quel que soit le niveau (fédéral, cantonal ou communal). Ils soulignent leur faible influence sur les processus politiques en général. Ils restent préoccupés par les difficultés chroniques qu'ils rencontrent pour joindre les autorités compétentes aux niveaux cantonal ou local afin d'aborder des sujets tels que l'éducation ou des questions socio-économiques.¹²⁰ Leur niveau de participation insuffisant à la vie économique et sociale les inquiète. La situation n'a fait qu'empirer, surtout pendant la pandémie de COVID-19.

199. Par ailleurs, certains représentants ont signalé que la conduite des consultations sociales menées avec les victimes de l'opération « *Enfants de la Grande Route* », initialement, était auparavant assurée par l'organisation *Naschet Jenische*. Cependant, depuis que l'organisation a annoncé la fin de ses activités, la

¹²⁰ Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse, par. 119

compétence de mener des consultations sociales a été transférée à la fondation Assurer l'avenir des gens du voyage suisses. Cela a été critiqué par l'organisation *Radgenossenschaft der Landstrasse*, arguant que les activités de ce genre devaient être menées par une organisation représentant exclusivement la minorité yéniche, et non par une Fondation qui, outre les représentants des organisations des minorités, est également composée de représentants gouvernementaux de tous les niveaux. S'agissant du plan d'action de la Confédération « Amélioration des conditions du mode de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, Sinti et Roms », les interlocuteurs du Comité consultatif regrettent leur capacité limitée à en assurer le suivi, les autorités ayant échoué à garantir leur participation à la procédure de mise en œuvre (voir article 5).

200. Ils ont par ailleurs déclaré que les Yéniches et les Sinti / Manouches n'avaient pas été consultés au niveau cantonal à propos de la *loi sur le stationnement des communautés nomades* entrée en vigueur le 1^{er} avril 2018 dans le canton de Neuchâtel, alors qu'elle porte précisément sur leurs droits (voir article 4).

201. En ce qui concerne la communauté juive, la Fédération suisse des communautés israélites et la Plateforme des Juifs Libéraux de Suisse participent aux débats sur les questions relatives aux droits de l'homme, à la liberté religieuse, au racisme, aux discours haineux et aux politiques d'intégration. La Coordination Intercommunautaire Contre l'Antisémitisme et la Diffamation rencontre régulièrement des acteurs politiques de Suisse romande dans le cadre d'élections cantonales afin de discuter des politiques publiques visant à combattre les discriminations.¹²¹ Les organisations représentant la minorité juive sont inscrites sur la liste de l'administration fédérale pour les procédures de consultation et sont donc consultées sur les sujets qui les concernent.¹²² La minorité juive a aussi été étroitement associée aux travaux du groupe de travail de la Confédération qui a abouti à l'adoption de l'ordonnance sur les mesures visant à promouvoir la sécurité des minorités ayant un besoin de protection particulier¹²³ (voir article 6). En dépit de ces éléments positifs, les interlocuteurs du Comité consultatif ont déclaré que des efforts supplémentaires étaient nécessaires pour améliorer la participation de la minorité juive à l'élaboration des politiques.

202. Le Comité consultatif rappelle que la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à divers domaines de

la vie publique est primordiale pour garantir la cohésion sociale et le développement d'une société véritablement démocratique. Le degré de participation des personnes appartenant à des minorités nationales dans toutes les sphères de la vie peut être considéré comme un indicateur du niveau de pluralisme et de démocratie d'une société.¹²⁴ Le Comité consultatif réaffirme que la participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales suppose que cette participation influe de manière significative sur les décisions prises et permette, dans toute la mesure du possible, un sens d'appropriation partagée des mesures adoptées.

203. Nonobstant les mesures positives prises par les autorités afin d'assurer la participation des organisations yéniches et sinti / manouches aux processus de consultation sur les sujets qui les concernent, le Comité consultatif s'inquiète de la faible influence de ces organisations sur les processus politique et législatif aux niveaux fédéral et cantonal. Il considère que faute d'un mécanisme de consultation ou d'organes consultatifs permanents spécifiques pour les minorités yéniche et sinti / manouche, et juive, à tous les niveaux, les voix de ces minorités peinent à se faire entendre collectivement, de manière efficace et concertée.

204. Le Comité consultatif regrette en outre que les autorités n'aient pas su impliquer convenablement les représentants des minorités yéniche et sinti / manouche dans le suivi de la mise en œuvre du plan d'action « Amélioration des conditions du mode de vie nomade et promotion de la culture des Yéniches, Sinti et Roms ». Il regrette également qu'aucune activité de suivi n'ait été organisée afin d'évaluer les mesures précises adoptées pour assurer cette mise en œuvre (voir article 5).

205. Le Comité consultatif appelle les autorités fédérales et cantonales à assurer la participation effective des représentants des minorités yéniche, sinti / manouche et juive aux affaires publiques, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, en mettant en place des organes consultatifs permanents qui reflètent aussi la diversité de ces minorités. Les autorités devraient assurer la participation effective des représentants des minorités à tout processus législatif susceptible d'avoir un impact sur leur situation et sur leurs droits.

206. Le Comité consultatif encourage les autorités fédérales et cantonales à assurer l'implication active des Yéniches et des Sinti / Manouches dans la mise en œuvre et le suivi de tous les plans d'action et les programmes visant à promouvoir leur culture et leurs traditions. De

¹²¹ [Rapport combiné](#), par.207.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ [Commentaire thématique n° 2](#), La participation effective des personnes appartenant à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques, adopté le 27 février 2008, par. 1 et 8.

plus, la mise en œuvre de ces plans d'action et de ces programmes doit faire l'objet d'un suivi attentif, et leurs effets évalués, en étroite collaboration avec les représentants des minorités concernées, afin de les adapter et de les renforcer.

Participation des minorités linguistiques aux affaires publiques, à la vie économique et à la vie sociale (article 15)

207. Comme le souligne le quatrième Avis sur la Suisse,¹²⁵ il n'existe pas de système de quotas quant à la composition du Conseil fédéral. Historiquement, des membres francophones ou italophones y ont toujours occupé au moins deux sièges. Quatre germanophones, deux francophones et un italophone y siègent actuellement.

208. L'article 7 de l'ordonnance sur les langues fixe les fourchettes suivantes pour la représentation des communautés linguistiques dans les unités de l'administration fédérale : allemand : de 68,5 à 70,5 % ; français : de 21,5 à 23,5 % ; italien : de 6,5 à 8,5 %, et romanche : de 0,5 à 1,0 %. À qualifications égales, sont engagés en priorité les candidats issus de communautés linguistiques sous-représentées dans l'unité administrative concernée ; cette règle s'applique en particulier aux cadres.

209. Le canton des Grisons prévoit de promouvoir l'usage de l'italien et du romanche dans la vie économique et sociale dans le cadre des projets numériques. En outre, un groupe de travail composé de représentants de l'administration cantonale et des organisations d'italophones et de romanchophones propose quelque 80 mesures pour promouvoir l'italien et le romanche, notamment dans l'administration cantonale et dans la vie économique et sociale.

210. Les interlocuteurs du Comité consultatif ont souligné la nécessité d'encourager et de faciliter l'usage de l'italien et du romanche dans la vie économique et sociale à l'intérieur et à l'extérieur des zones où ces langues sont utilisées traditionnellement.

211. L'association *Bund der angestammten deutschsprachigen Minderheiten in der Schweiz*, qui représente les minorités germanophones dans différents cantons, a expliqué au Comité consultatif qu'elle souhaite l'instauration d'un dialogue institutionnel avec les autorités fédérales et cantonales sur ses propositions relatives à l'éducation bilingue (allemand-français ou allemand-italien) et sur l'usage de l'allemand par les administrations locales.

212. Le Comité consultatif rappelle que l'article 15 de la Convention-cadre prévoit la participation effective des personnes appartenant

à des minorités nationales à la vie culturelle, sociale et économique, ainsi qu'aux affaires publiques. S'agissant de la participation aux affaires publiques, le Comité consultatif réaffirme que les personnes appartenant à des minorités nationales peuvent être impliquées de différentes manières, par exemple par leur représentation au sein des organes élus et à tous les échelons de l'administration publique, par des mécanismes consultatifs ou des mécanismes d'autonomie culturelle.¹²⁶

213. Le Comité consultatif se félicite des efforts réalisés par les autorités du canton des Grisons pour promouvoir l'italien et le romanche, mais il considère que des mesures supplémentaires seraient nécessaires pour encourager leur usage, en particulier dans la vie économique et sociale (magasins, hôpitaux, aide sociale, etc.) à l'intérieur et à l'extérieur des zones où ces langues sont utilisées traditionnellement. Les propositions des représentants des minorités germanophones pour promouvoir l'usage de l'allemand, notamment dans les administrations locales, méritent selon lui d'être examinées de plus près.

214. Le Comité consultatif encourage les autorités à poursuivre leurs efforts pour renforcer le multilinguisme au niveau fédéral et, plus particulièrement, pour assurer la présence effective et proportionnelle de personnes appartenant à une minorité linguistique dans les structures de l'administration fédérale. Cela concerne surtout les italophones et les romanchophones.

215. Le Comité consultatif encourage les autorités à promouvoir et à faciliter l'usage de l'italien et du romanche dans la vie économique et sociale, à l'intérieur et à l'extérieur des zones où ces langues sont utilisées traditionnellement.

216. Le Comité consultatif invite les autorités fédérales et cantonales concernées à envisager avec les représentants des minorités germanophones des mesures visant à promouvoir l'usage de l'allemand, notamment dans les administrations locales.

Coopération bilatérale et coopération multilatérale (articles 17 et 18)

217. La promotion des relations bilatérales, des échanges culturels et de la coopération en matière d'études supérieures entre la Suisse et l'Italie est assurée par une commission consultative culturelle appelée *Commissione culturale Consultiva* ou *Consulta*.

218. La minorité romanchophone a déclaré que des échanges occasionnels sont organisés entre

¹²⁵ Quatrième Avis du Comité consultatif sur la Suisse, par.113

¹²⁶ Commentaire thématique n° 2, p. 6

elle-même et des locuteurs du ladin (région italienne du Sud-Tyrol).

219. Le Conseil yéniche européen a été co-fondé en 2019 par la *Radgenossenschaft der Landstrasse*. Son réseau s'étend sur plusieurs pays. Son principal objectif est de faire reconnaître le groupe ethnique yéniche comme une minorité nationale dans les pays où il est présent et d'obtenir le respect de l'auto-dénomination « yéniche » par le Conseil de l'Europe.

220. Tout en soulignant le fait que la protection des droits des personnes appartenant à une minorité nationale incombe avant tout aux autorités du pays dans lequel elles résident, le Comité consultatif rappelle que les accords bilatéraux et la coopération transfrontalière informelle peuvent contribuer à la promotion de ces droits.

221. Le Comité consultatif encourage la promotion des relations entre la Suisse et l'Italie, y compris la coopération transfrontalière au niveau tant des autorités régionales que des autorités communales. Compte tenu de l'engagement de la Suisse au sein du Comité *ad hoc* d'experts sur les questions roms (CAHROM) et du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM) du Conseil de l'Europe, le Comité consultatif considère que les autorités devraient prendre des mesures pour promouvoir les relations bilatérales ou multilatérales au sujet des Yéniches et des Sinti / Manouches avec les pays concernés.

222. Le Comité consultatif encourage les autorités à continuer de faciliter la coopération transfrontalière et de soutenir l'établissement de relations bilatérales ou multilatérales.

Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales est un organe indépendant qui aide le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe à évaluer l'adéquation des mesures prises par les Parties à la Convention-cadre pour donner effet aux principes qui y sont énoncés

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe le 10 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} février 1998, énonce les principes que les États doivent respecter ainsi que les objectifs qu'ils doivent atteindre pour assurer la protection des minorités nationales. Le texte de la Convention-cadre est disponible en français, anglais, allemand, italien, le romanche et le romani, entre autres langues.

Le présent Avis formule l'évaluation à laquelle a procédé le Comité consultatif à l'issue de sa cinquième visite en Suisse.

www.coe.int/minorities

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de la personne du continent.

Il comprend 46 États membres, dont tous les membres de l'Union européenne.

Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit.

La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE